

# De Nordiske

# Arbejdsmarkedsmodeller

## - i Global Konkurrence





Bente Sorgenfrey

## Indhold



Flemming Ibsen

### Indledning

af *Bente Sorgenfrey*

3

### Den danske aftalemodel i samspil med lovregulering og trepartssamarbejde – fagbevægelsens og arbejdsgivernes mål og værdier

af *Flemming Ibsen, Christian Lyhne Ibsen og Søren Kaj Andersen*

5



Christian Lyhne Ibsen

### Collective agreements versus legislation from the perspective of values: The case of Finland

af *Markku Sippola*

21



Søren Kaj Andersen

### A labor market crisis in the wake of an economic crisis Country report: Iceland

af *Katrín Ólafsdóttir*

35

### Norge – samspill mellom tariffavtale og lovregulering i samspill

af *Kristin Alsos og Kristine Nergaard*

49



Markku Sippola

### Den svenska kollektivavtalsmodellen i förändring Synen på decentralisering, jämställdhet och konsekvenser av det svenska EU-inträdet hos arbetsmarknadens parter

af *Ola Sjöberg*

67

### De nordiske arbejdsmarkedsmodeller –

Aftaler, trepartsforhandlinger og lovgivning i et værdimæssigt perspektiv

af *Christian Lyhne Ibsen, Flemming Ibsen og Søren Kaj Andersen*

89



Katrín Ólafsdóttir

### Udgivet af:

Foreningen NORDEN,

Vandkunsten 12,

1467 København K

[www.foreningen-norden.dk](http://www.foreningen-norden.dk)

Telefon: 35 42 63 25,

[landskontoret@foreningen-norden.dk](mailto:landskontoret@foreningen-norden.dk)



Kristin Alsos



Kristine Nergaard

Grafisk tilrettelægger – *Kenn Clarke* – <http://kennclarke.wix.com/clarke>



Ola Sjöberg

# ”Den nordiske arbejdsmarkedsmodel”

”Den nordiske arbejdsmarkedsmodel” er et begreb, vi ofte bruger – ikke blot i nordisk sammenhæng, men også når vi på europæisk sammenhæng diskuterer regulering af arbejdsmarkedet. Og ”den nordiske arbejdsmarkedsmodel” er unik.

Modellen er overordnet karakteriseret ved, at løn- og ansættelsesvilkår er aftalebaseret, og at arbejdsmarkedets parter har stor indflydelse på den lovgivning, der vedrører arbejdsmarkedet. De inddrages i vidt omfang både ved forberedelsen af lovgivningen og ved implementeringen af den.

At ”Den nordiske arbejdsmarkedsmodel” i langt højere grad end andre modeller er partsbaseret, skaber ejerskab og fleksibilitet, og at løn- og ansættelsesvilkår er aftalt i overenskomster skaber ro på arbejdsmarkedet og er med til at fremme landenes vækstmuligheder og konkurrenceevne.

”Den nordiske model” er et resultatet af en mere end 100-årig udvikling på det nordiske arbejdsmarked, hvor arbejdsmarkedets parter ikke kun har kæmpet for egne interesser, men også har prioriteret en række samfundshensyn. Forudsætningen for det har været en meget høj organisationsprocent på ikke blot på lønmodtagerside, men også på arbejdsgiverside.

”Den nordiske model” er fleksibel, bl.a. fordi den er mangfoldig og tilpasset de forskellige brancher mv., og den har været en afgørende forudsætning for udviklingen af de nordiske velfærdssamfund med alle de gode, vi priser i hverdagen – ikke mindst når vi sammenligner os med andre lande i verden.

Vi bruger som nævnt begrebet ”Den nordiske arbejdsmarkedsmodel”, når vi drøfter arbejdsmarkedsforhold med EU-institutionerne og i vor europæiske faglige organisation, EFS. Vi fremhæver de fælles generelle principper, vi har på det nordiske arbejdsmarked.

Men vi er naturligvis bekendt med, at ”Den nordiske arbejdsmarkedsmodel” er mangfoldig. Denne mangfoldighed udspringer af de særlige samfundsmæssige forhold, som er og har været gældende i de enkelte nordiske lande. Netop fordi vi ofte fremhæver de generelle træk ved ”Den nordiske arbejdsmarkedsmodel”, kan vi have en tendens til at overse mangfoldigheden og de særtræk, som findes. Men det bør vi ikke gøre. For det kan være gennem mangfoldigheden og særtrækkene, at vi finder inspiration til at videreudvikle de systemer, vi har i hvert enkelt land.

*Bente Sorgenfrey, fmd. for FTF og NFS.  
Regeringsudpeget ”ambassadør” for det nordiske samarbejde i 2015.*



# Den danske aftalemodel i samspil med lovregulering og trepartssamarbejde – fagbevægelsens og arbejdsgivernes mål og værdier

Flemming Ibsen, Christian Lyhne Ibsen og Søren Kaj Andersen

## 1. Indledning

Det danske arbejdsmarkedssystem udviklede sig historisk efter det industrielle gennembrud i 1860'erne og med indgåelsen af Septemberforliget i 1899 skabte arbejdsmarkedets parter fundamentet for den danske aftalemodel. I 1910 var hele mæglings- og konfliktløsningssystemet en realitet med skabelsen af Forligsinstitutionen, mæglingsreglerne og Den faste Voldgift, den senere Arbejdsret. Det, som vi i daglig tale kalder for 'Den Danske Model', var dermed i store træk på plads. Grundprincippet var partsregulering af løn- og arbejdsvilkår, men senere er de kollektive overenskomster blevet suppleret med lovgivning på udvalgte arbejdsmarkedsområder, ikke mindst efter Danmarks indtræden i De europæiske fællesskaber i 1973.

I denne rapport, der er det danske bidrag til den nordiske konference den 3. december 2015 på AAU om 'kollektive aftaler versus lovgivning i et værdimæssigt perspektiv', forfølger vi to spor: Dels parternes holdning til valget mellem aftale eller lovregulering, herunder EU - reguleringer, dels de mål, normer og værdier, som arbejdsmarkeds parter har forfulgt, hver for sig og i fællesskab, når det gælder temaer og indhold i de kollektive overenskomster i perioden fra 1995 til 2015.

Rapporten begynder med en præsentation af den danske arbejdsmarkedsmodel i et historisk perspektiv. Dernæst analyserer vi balancen i modellen mellem partsaftaler, trepartsaftaler og lovgivning siden 1995. Vi vurderer herefter, hvordan aftaler og lovgivning matcher fagbevægelsens og arbejdsgivernes mål og værdier. Til slut konkluderer vi.

## 2. Den danske arbejdsmarkedsmodel i et historisk perspektiv

Formålet med dette afsnit er at beskrive arbejdsmarkedsorganisationernes opståen og udvikling, deres strukturer samt indbyrdes relationer og relation til staten. Det historiske perspektiv gør os bedre i stand til at forstå udgangspunktet for parternes selvstyre, dvs. voluntarismen i den danske model.

### 2.1. De grundlæggende spilleregler

Man kan vælge mange startpunkter for den danske model, men i denne fremstilling mener vi, at Næringsfrihedsloven, der trådte i kraft i 1862, og den efterfølgende skarpere opdeling mellem mester og svende var afgørende. Ved at opløse de traditionelle laug forsøgte staten at liberalisere økonomien, men man gjorde det på en måde, der ikke fjernede de gamle laugs betydning for reguleringen af de specifikke fagområder (Ibsen og Jørgensen 1979). For det første, kunne mestrene efter Lærlingeloven af 1889 stadig bestemme, hvem der blev taget ind som lærlinge, og hvilke kundskaber de skulle tilægge sig. For det andet, fik man et organisatorisk princip for arbejdsmarkedets organisering omkring fagområder og ikke brancher, dvs. blikkenslagerne fik deres fagforening og tømrerne fik deres. For det tredje, skabte man med opdelingen i mester og svende et klart arbejdsgiver/lønmodtagerforhold, som karakteriseredes ved en delvis interessemodsatning, delvis interesseoverlap pga. den økonomiske konflikt/afhængighed imellem de to parter.

Særligt konfliktelementet blev vigtigere i løbet af 1880'erne, hvor svende organiserede sig i lokale fagforeninger for at få bedre løn og arbejdsvilkår overfor mestrene. Utallige lokale konflikter, hvor svendene standsede arbejdet og arbejdsgiverne sendte dem hjem uden løn, førte efterhånden til et behov hos arbejdsgiverne for mere styring og kontrol, dels med de lokale konflikter, dels med arbejderklassens forventede politiske magtposition. I 1896 dannedes den landsdækkende arbejdsgiverforening, Arbejdsgiverforeningen, efterfulgt af dannelsen af De samvirkende Fagforbund (DsF) i 1898, som samlede fagforbundene på tværs af faglige skel og med en fælles strejkefond.

Den helt afgørende begivenhed i den danske model kom i 1899, hvor en konflikt i Jylland, der omfattede snedkere eskalerede til en storlockout af ca. 40.000 arbejdere. Konflikten lammede landet og varede i over tre måneder, indtil parterne d. 5. september indgik Septemberforliget, hvori organisations- og forhandlingsret samt ledelses-

ret bliver fastslået som grundlæggende principper for det danske arbejdsmarked. Aftalen blev indgået mellem Arbejdsgiverne og DsF, og den holdt dermed staten ude af de grundlæggende regler for fastsættelse af løn og arbejdsvilkår. Godt nok etableres Den permanente Voldgiftsret, men den kunne kun pådømme overtrædelser af Septemberforliget. I årene efter Septemberforliget blev det klart for staten og grupper af fagforeningerne og arbejdsgiverne, at konfliktløsningssystemet i forliget ikke var tilstrækkeligt. DsF kunne ikke og ville ikke lægge bånd på medlemsforbundene, og i 1908 nedsattes Augustudvalget med Carl Ussing som formand. Udvalgets betænkning fra 1910 udmøntede sig i oprettelse af Forligsinstitutionen, Den Faste Voldgiftsret, (senere Arbejdsretten fra 1964) og 'Normen om regler for behandling af faglig strid', der indeholdt den for det fagretlige system i Danmark så væsentlige sondring mellem retstvister og interessetvister<sup>1</sup> (Kristensen 2008). Denne grundlæggende sondring, som også findes i andre lande, institutionaliserede således et konfliktløsningssystem, hvor staten i sidste ende kunne inddrages med retlige afgørelser i retstvister og mægling i interessekonflikter. Derudover blev det gældende, at der var fredspligt i løbet af en overenskomstperiode. Partnerne – DsF og DA – var på hver deres side skeptiske overfor statens indblanding. DsF var bekymret for en indskrænkning i deres adgang til at bruge konfliktvåbnet, men så til gengæld en stor langsigtet fordel i at få sat rammer for statens indblanding i fagforeningernes egne aftaler med arbejdsgiverne (Due og Madsen, 2010: 7). DA var bekymret for statslig indblanding i virksomhedernes forhold og var modstander af forligsinstitutionen. De Konservative fik derfor indført enkelte mindre restriktioner på forligsinstitutionens magtbeføjelser i loven (Due og Madsen, 2010: 8). Helt afgørende var det dog, at Carl Ussing fra starten af udvalgets arbejde så en selvstændig fordel i, at parterne ved lov fik stadfæstet selvreguleringsprincippet, fordi han anså det som det mest rimelige og effektive: "Det er vist ganske udelukket, at man i en konstitutionel Stat vil gøre et Indgreb i de Bestemmelser, som to store Samfundsklasser anser for bedst egnede til at regulere deres Forhold" (Ussing, citeret fra Due & Madsen, 2010). Dette syn betød også, at tvungen

voldgift i interessekonflikter af Ussing blev anset for uegnet i den danske sammenhæng.

I løbet af 1920-1930'erne revideredes Forligsmandsloven og gav flere beføjelser til forligsinstitutionen. Særligt vigtigt var retten til sammenkædning af mæglingsforslag fra 1934, som centraliserede adgangen til arbejdskonflikter i en samlet afstemning hos de faglige organisationer. Ikke mindst DA kunne se en fordel i denne beføjelse, fordi man hermed havde gjort fagforeningerne samlet ansvarlige for overenskomsterne, og enkelte konflikter kunne undgås, så længe et kvalificeret flertal var for mæglingsforslaget. Dette skabte en stor grad af centralisering af forhandlingerne på LO/DA området.

## 2.2. Organisationsudviklingen og udbredelsen af aftalemodellen

De grundlæggende spilleregler for arbejdsmarkedet – Septemberforliget (sidenhen Hovedaftalen), Forligsmandsloven, 'Normen' og det arbejdsretslige system – institutionaliserede og cementerede parternes selvstyre og definerede statens rolle som en støtteinstans for parternes regulering ved overenskomster, og ikke som en direkte regulerende part. Problemet var, at den kun gjaldt for arbejdere og ikke funktionærer. Arbejdsgiverne ville ikke acceptere, at funktionærer også fik overenskomst. I løbet af 1930'erne blev Handels- og Kontorfunktionærerne (HK) medlem af DsF, hvilket i 1935 førte til at DA indgik en hovedoverenskomst med HK. Denne aftale udbredte overenskomstprincippet og de grundlæggende spilleregler til funktionærerne, og førte i 1948 til den første landsoverenskomst for HK. Sideløbende fik funktionærerne i 1938 en lov – Funktionærloven – som regulerede områder som opsigelse, løn under sygdom mm.. Initiativtageren til funktionærloven var Det konservative Folkeparti, der stærkt appellerede til denne gruppe på arbejdsmarkedet, men Socialdemokraterne og de Radikale fik sat mange fingeraftryk på loven, bl.a. at funktionærerne var sikret organisations og forhandlingsret uanset virksomhedsstørrelse. Funktionærerne fik således både en lov, men også overenskomstregulering.

I 1952 dannedes Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer (FTF),

<sup>1</sup> Interessetvister henviste til konflikter om overenskomstdækning af nyt arbejde, eller forhandling efter en overenskomsts udløb, hvor konfliktvåbnet kunne bruges, hvorimod retstvister omhandlede fortolkning og brud på en gældende overenskomst og ikke gav adgang til at konflikte. Retskonflikter skulle afgøres i Arbejdsretten eller gennem en faglig voldgift.

hvilket udviklede organiseringen af de offentligt ansatte. FTF var og er partiuafhængig, hvilket skabte konflikt til LO's medlemsforbund. Til gengæld gik FTF's forbund i modsætning til den kristelige fagbevægelse ind for konfliktretten, og med tiden accepteredes den nye hovedorganisation af LO. Der kom efterhånden pres på de offentlige arbejdsgivere for at acceptere overenskomstprincippet for offentlige ansatte, og Tjenestemandereformen fra 1969 overførte hovedaftaleprincippet – herunder aftaleretten – til den offentlige sektor. Der gennemførtes forbedringer af tjenestemændenes lønforhold, så de kom på højde med forholdene for de overenskomstansatte – ikke mindst på akademikerområdet. Det var startskuddet til overenskomstudbredelse til flere og flere grupper på det offentlige arbejdsmarked, såsom lærere, sygeplejersker, læger og embedsmænd. Grundlæggende var de offentlige arbejdsgivere modstandere af overenskomstansættelse, fordi det inkluderede konfliktretten, men lønmodtagerne vandt denne kamp. Hermed var der skabt en vis lighed mellem den private og offentlige aftalemodel.

I 1972 dannedes AC, og med tre store hovedorganisationer var behovet for en organisatorisk opdeling af arbejdsmarkedet nødvendigt. Borgfredsaftalen fra 1973 sørgede for en formalisering af løsning af grænsestridigheder imellem forskellige forbund. Ligeledes i 1973 revideredes Hovedaftalen med sigte på at beskytte lønmodtagerne mod uberettigede fyringer, og disse regler skærpes i 1981, 1986 og 1992 uden dog at føre til et grundlæggende opgør med ledelsesretten.

Arbejdsmiljøloven af 1977 fik stor betydning for parternes lokale arbejdsmiljøarbejde. Loven var en rammelov, og der blev indført sikkerhedsrepræsentanter, der var beskyttede ligesom tillidsrepræsentanter og havde ret til sammen med kollegaerne at nedlægge arbejde, såfremt arbejdsmiljøet var farligt. Selvom selvreguleringen hermed var tilsidesat, var det efter LO's mening afgørende, at LO støttede loven, idet godt arbejdsmiljø ansås som universelt og ikke til forhandling. Arbejdsgiverne var derimod imod.

### 2.3. Organisering af parterne

Parternes organisering udspringer lokalt med opsplitningen i mestre, svende og arbejdsmænd, der blev til lokale sammenslutninger af arbejdere og arbejdsgivere i fagforeninger, fagforbund og arbejdsgiverforeninger. I slut1890'erne var der

lige under 80.000 medlemmer i DsF's fagforbund, hvorimod Arbejdsgivernes medlemmer dækkede lige over 4.000 beskæftigede, jf. tabel 1.

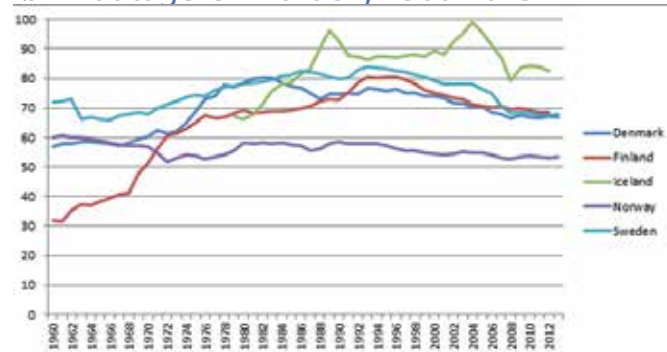
**Tabel 1: Fagbevægelsen og arbejdsgiverne, udviklingen i antal foreninger og medlemmer 1899 -2014**

År	DsF/LO		Arbejdsgiverne/DA	
	Antal foreninger	Antal medlemmer	Antal foreninger	Antal beskæftigede
Slut-1890	52	78.800	5	4.232
1930/1931	78	339.265	222	143.729
1960/1961	68	776.457	255	380.411
1990/1991	28	1.440.186	48	555.000
2014	17	1.049.684	13	653.000

Kilder: Due et al. 1993: s. 100 & 103. LO, 2014 og DA 2014. Note: På grund af forskellige opgørelsesmetoder i de forskellige år, er der tallene ikke direkte sammenlignelige over perioden. For LO's medlemsantal i 2014 er medregnet pensionister.

Den faglige organisering af lønmodtagerne tog for alvor fat i efterkrigstiden, hvor flere og flere lønmodtagergrupper blev medlemmer. En medvirkende faktor til den høje lønmodtagerorganisering var Ghentsystemet, dvs. sammenkoblingen af fagforeninger og a-kasser, som giver en stor tilskyndelse til lønmodtagerorganisering, også for arbejdsløse. Med indførelsen af efterlønsordningen i a-kasserne i 1979 blev tilskyndelsen endnu større, og frem til 1995 var der stort set konstant stigning i organisationsgraden for lønmodtagerne (se figur nedenfor for de nordiske lande). Ligeledes på arbejdsgiversiden strømmede medlemmerne til.

**Figur 1: Udviklingen i andel organiserede lønmodtagere i Norden, 1960-2013**



Kilde: OECD.stat

Selvreguleringsprincippet i Danmark blev aldrig fulgt op af love om almengøring eller udbredelse af overenskomsterne til virksomheder, der ikke er medlem af en arbejdsgiverforening eller har fravalgt overenskomstdelen i arbejdsgiverforeningsmedlemskabet. Dermed afhænger overenskomstreguleringen af frivillighed eller snarere frihed under tvang, når fagforeninger via konfliktvåbnet kræver overenskomst på udækkede virksomheder. Derfor er høj lønmodtagerorganisering afgørende for selvreguleringsprincippet, og derfor er de seneste årtiers fald i organisationsgraden problematisk for aftalemodellen (Due et al. 2010; Ibsen et al. 2012).

## 2.4. Forhandlingsstrukturens udvikling

Igennem efterkrigstiden var hovedorganisationerne – LO og DA – de dominerende organisationer i overenskomstforhandlingerne i den private sektor. Forhandlingsstrukturen var stærk centraliseret. De såkaldte generelle spørgsmål, herunder løn og arbejdstid, blev forhandlet af hovedorganisationerne med de store medlemsorganisationer i ryggen. Herudover blev specifikke spørgsmål for de enkelte overenskomstråder forhandlet af de direkte aftaleparter (Due et al. 1993). Igennem 1950'erne og 1960'erne fungerede dette system på den måde, at lønmodtagerne fik reallønnsfremgang uden at det gik udover konkurrenceevnen og dermed beskæftigelsen. I 1960'erne kom det første storstilede forsøg på indkomspolitik med Helhedsløsningen, hvis politiske mål var at sikre lønmoderation mod at lønmodtagerne fik en række sociale forbedringer: Arbejdsmarkedets Tilægspension (ATP) indføres ved lov fra 1964 og en bedre sygedagpengeordning (Ibsen & Vangskjær 1976). Men parternes selvregulering blev dog ikke varigt undermineret med dette indkomstpoltiske indgreb. Med oliekriserne i 1970'erne brød det centraliserede system *de facto* sammen, idet hovedorganisationerne ikke kunne blive enige i fire overenskomstrunder, og regeringen måtte gribe ind med lov i tre af disse overenskomstrunder (Due et al. 1993). I 1980'erne begyndte decentraliseringen af forhandlingerne fra hovedorganisations- til forbundsniveau, og det blev efterhånden klart, at forbundsniveauet ville blive det dominerende.

## 3. Partsaftaler, trepartsaftaler og/eller lovgivning, hvordan har udviklingen og tendensen været fra 1995 til 2015 ?

Partsaftalerne har domineret den danske aftalemodel siden etableringen det danske arbejdsmarkedssystem i begyndelsen af 1900'tallet, men

hvordan har forholdet mellem de forskellige reguleringsformer udviklet sig i de seneste tiår? Dette afsnit sætter fokus på dels partsaftalernes udbredelse og indhold, dels forholdet mellem partsaftalerne, trepartsaftalernes og lov- og EU-reguleringen i perioden fra starten af 1990'erne til 2015.

### 3.1. Partsaftaler

Som nævnt blev forhandlinger på forbundsniveau, og dermed brancheniveau, stadig mere betydende op gennem 1980'erne. Særligt ville arbejdsgiverne i industrien af med forhandlingerne på hovedorganisationsniveau, idet de anså det for et fordyrende led, når forhandlinger på branche og arbejdspladsniveau førte til betydelig lønglidning (Ibsen & Stamhus 1993). De private arbejdsgivere blev drivkraften i forandringerne, da en række organisationer i industrien blev samlet i ny dominerende arbejdsgiverorganisation, Dansk industri, samtidig med at der blev gennemført en strukturreform i Dansk Arbejdsgiverforening (DA), var vejen også banet for at flytte forhandlingerne fra hovedorganisationerne over til brancheorganisationerne. Siden 1991 har det betydet, at det har været Dansk Industri og på lønmodtagersiden CO-industri (forhandlingsfællesskabet af LO-fagforeninger på industriområdet), der lægger linjen og dermed det samlede omkostningsniveau i forbindelse med fornyelse af kollektive overenskomster.

Med udgangspunkt i den hovedaftale, der eksisterer mellem DA og LO, sker der en koordination mellem alle de aftaleområder, der er dækket af DA/LO-organisationerne, hvilket sikrer at industriens aftale bliver styrende for den øvrige aftaleindgåelse på størstedelen af det private arbejdsmarked. Med hensyn til det offentlige arbejdsmarked bliver løn- og arbejdsvilkår ligeledes forhandlet mellem de faglige organisationer for offentligt ansatte og de offentlige arbejdsgivere. Her er Finansministeriet, konkret Moderniseringsstyrelsen, og kommunernes interesseorganisation, Kommunernes Landsforening, de dominerende arbejdsgiverrepræsentanter for henholdsvis stat og kommuner. Siden 1983 har lønudviklingen i den offentlige sektor været knytte til lønudviklingen på det private arbejdsmarked via den såkaldte Reguleringsordning. Hovedprincippet i denne ordning er, at lønnen i det offentlige reguleres med 80 procent af forskellen mellem den private og den offentlige lønstigningstakt, når den private sektor er lønførende. Hvis den offentlige lønstigningstakt overstiger den private sektor, ned-



justeres den offentlige lønstigningstakt med 100 procent af forskellen (gældende fra 2016). Dette reguleringsprincip sikrer, at den offentlige sektor ikke er lønnormerende eller lønførende. Derudover knæsætter det princippet om, at det er de konkurrenceudsatte erhverv, der skal sætte omkostningsnormen for det samlede arbejdsmarked, samtidigt med at de offentligt ansatte ikke sakker bagud rent lønmæssigt.

### 3.2 Overenskomsternes indhold

Siden 1990 har overenskomstforhandlingerne været kendetegnet af to tendenser. For det første, er stadig flere emner blevet lagt ud til lokalforhandling på arbejdspladsen, dvs. man har decentraliseret forhandlingskompetencen til tillidsrepræsentanter og ledelsen på arbejdspladsen. Det drejer sig primært om løn, arbejdstid, ferie samt planlægning af uddannelse. For det andet, har man indført nye emner i overenskomsterne, såsom arbejdsmarkedspension, løn under barsel, uddannelse; opgaver der ellers traditionelt var blevet varetaget af velfærdsstaten. Disse to tendenser har skabt øget dybde og bredde i den danske aftalemodel.

Forhandlingsdynamikken har således ændret sig i perioden. Hvor det før var fagforeningerne, der primært havde krav til overenskomstforhandlin-

gerne, er det nu også arbejdsgiverne, der havde klare ønsker. Arbejdsgivernes primære ønske har været og er øget fleksibilitet i overenskomsterne, hvilket særligt har omhandlet decentralisering af forhandlingskompetencen samt slækkede krav til de lokalaftaler, som tillidsrepræsentanten og ledelsen indgår.

#### 3.2.1 Øget dybde: Løn og arbejdstid

Særligt på industriens område betød den nye sektorbaserede forhandlingsstruktur også en udvikling frem mod at lægge stadig mere forhandlingskompetence ud til tillidsmænd og ledelse på virksomhederne. Lønnen var allerede decentraliseret i metaloverenskomsten, men med dannelsen af DI og etableringen af Industriens overenskomst var der åbnet for, at også de ufaglærte industriarbejdere fik decentral lønforhandlinger med de såkaldte minimal eller mindstebetalingssystemer. Disse lønsystemer giver et minimum for lønnen, men den reelle løn er typisk aftalt lokalt. Hvis man medregner de beskæftigede uden lønsatser, er der således 81 procent af de beskæftigede på DA/LO-området, som har yderst fleksibel lønfastsættelse (se tabel nedenfor). Det skal tilføjes at trods decentraliseringen har det hele vejen igennem været en målsætning for de faglige organisationer at sikre reallønnen.

Tabel 2: DA's overenskomster, lønsystemer og decentralisering

	1989	1991	1993	1995	1997	2000	2004	2007	2010	2014
Normalløn	34	19	16	16	16	15	16	17	15	19
Minimalløn	32	37	13	12	21	23	27	57	54	60
Mindstebetaling	30	40	67	61	46	42	35			
Uden lønsats	4	4	4	11	17	20	22	26	31	21

Kilde: DA Arbejdsmarkedsrapport 2004; 2011; 2014

I den offentlige sektor blev lønnen også decentraliseret med indførelsen af Ny Løn i stat, amter og kommuner i OK-1997 og OK-1999. I 1998 trådte Ny Løn i kraft, hvormed lokale forhandlinger om løntillæg blev mulige i højere grad end tidligere. Lønnen i den offentlige sektor består nu af en centralt fastsat grundløn kombineret med tillæg, der gives efter forhandling lokalt baseret på funktioner, kvalifikationer og resultater (Ibsen 2001 og Ibsen et al. 2002). Forhandlingerne om de lokale tillæg er dog aldrig kommet så vidt som eksempelvis på det offentlige område i Sverige, idet midlerne har været beskedne og viljen til at forhandle lokalt har været sparsom (Ibsen et al. 2011).

Decentraliseringen af arbejdstid er i høj grad også foranlediget af arbejdsgivernes krav i overenskomstforhandlingerne i løbet af 1990'erne og fremefter. Baggrund var, at mange virksomheder i forvejen lavede 'skuffeaftaler', der omgik overenskomstens regler. I industrien indførte man i 1991 variabel ugentlig arbejdstid med en referenceperiode på seks uger. Referenceperioden blev sat op til 6 måneder i 1995 ved lokal enighed og op til 12 måneder i 1998. I 2000 indførtes en forsøgsordning om, at lokalaftaler på udvalgte arbejdsspørgsmål kunne indgås betinget af de forhandlende organisationernes accept. Denne forsøgsordning blev i 2004 gjort permanent og kravet om central accept fjernet. Derudover indførtes rammeaftale om individuel arbejdstid (Ilsøe 2010). Industriens fleksibilitet på arbejdstid er ikke blevet kopieret i alle overenskomster, men i alle overenskomster er det blevet muligt at variere den ugentlige arbejdstid væsentligt.

### *3.2.2. Øget bredde: Arbejdsmarkedspension, sociale kapitler og efter- videreuddannelse*

Modydelsen til de faglige organisationer for at acceptere denne koordinerede decentralisering blev en række sociale goder i overenskomsterne. Det drejer sig om bl.a. om arbejdsmarkedspension fra starten af 1990'erne, barselsrettigheder i 2004, efter- og videreuddannelse i 2007 og fratrædelsesgodtgørelse i 2010. Disse goder findes også i den offentlige sektor – og ofte er pensionen højere her. Sagt på lidt anden vis er her typisk tale om goder, der ikke omhandler løn- og arbejdsvilkår, men snarere er velfærdsgoder, som hermed blev del af de kollektive overenskomster. Ofte har disse velfærdsgoder været vigtige med henblik på at få stemt forligene hjem på lønmodtagersiden – sig-

naler om, at reallønnen efter al sandsynlighed er sikret, har ikke altid været nok.

Første store aftale om arbejdsmarkedspension kom på det offentlige område i 1989, og derefter i den private sektor i 1991. Lønmodtagerne var skeptiske overfor pensionen, som ansås for at være en ringe substitut for lønstigninger, og det var først var op gennem 1990'erne at det blev tydeligt, at det ikke blot var lykkedes at få aftaler om arbejdsmarkedspension på plads i alle betydende overenskomster, men det var også lykkedes ved tilbagevendende overenskomstfornyelser at udbygge pensionsaftalerne således, at en stadig større lønandel blev sat til side til pension. Hermed lykkedes det både at skabe en nødvendig opsparring i det danske samfund og sikre en mere rimelig økonomisk situation for fremtidens pensionister (Due & Madsen 2003).

I overenskomstfornyelsen 2004 kom man igen med mere løn under barsel (fra 14 til 20 uger med løn) og oprettelse af barselsfonde på områder, som ikke havde dem. I stedet for en central barselsfond, skulle der ske en udligning imellem branchernes fonde. Dermed var solidariteten i systemet sikret. Samtidig kunne arbejdsgiverne komme ud af det politiske trussel om lovgivning om en barselsfond ved selv at finde en løsning. Parternes - og dermed aftalesystemets - selvstændighed var derfor understreget. Aftalen kom i hus og bidrog endnu engang til overenskomsternes øgede bredde. Samtidig var døren blevet åbnet i forhold til barselsspørgsmålet, der kom op igen i 2007, hvor der kom øremærket fædreorlov og fleksibel orlov mellem forældrene.

Mulighederne for at give videre- og efteruddannelsesområdet et generelt løft blev sat på dagsordenen i årene op til overenskomstfornyelsen 2007. Aftalen gav ret til to ugers selvvalgt uddannelse, der er finansieret af kompetenceudviklingsfonde. Baggrunden var et trepartssamarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og Fogh Rasmussen-regeringen, der i foråret 2006 mundede ud i et slutdokument om livslang uddannelse og opkvalificering. Som del af sin globaliseringspakke afsatte regeringen 1 mia. kr. til en styrket voksen- og efteruddannelsesindsats. Disse penge ville blive udløst, hvis arbejdsmarkedets parter fik forhandlet en aftale om uddannelsesindsatsen på plads, hvilket de gjorde i 2007.

Den øgede bredde har altså givet nyt forhandlingsdynamik i overenskomstforhandlingerne i en tid, hvor centrale dele af aftalestoffet var blevet decentraliseret til arbejdspladsniveauet. De sociale kapitler kan give lønmodtagerrettigheder i forhold til fx psykisk arbejdsmiljø og stress, som set i de offentlige overenskomstforhandlinger i 2015, og hermed gøres forhandlingerne til mere end bare materielle forbedringer. Samtidig må det også fremhæves, at når velfærdsgoder som pension og videre- og efteruddannelsesrettigheder bliver del af den kollektive overenskomst – modsat lovgivning – så opstår der også en restgruppeproblematik. Overenskomstdækning i Danmark er på ca. 84 % af de beskæftigede (DA, 2014), og der vil særligt i den private sektor være lønmodtagere, der ikke får del i disse goder. Dette har i varierende omfang ført til debat om, hvorvidt det er nødvendigt med supplerende lovgivning med henblik på at dække alle grupper på arbejdsmarkedet.

### 3.4. Trepartsaftaler

Med velfærdsgoder i overenskomsterne kom der også en tættere sammenvævning mellem partsregulering og politisk regulering. Fra politisk side er der også fra tid til anden blevet presset på for at få arbejdsmarkedets parter til at aftale nye goder i overenskomsterne, som fx videre- og efteruddannelse forud for 2007 overenskomstfornyelsen – jf. ovenfor. Motivationen fra regeringens side til at indgå i trepartsaftaler må bl.a. ses i sammenhæng med et finansieringsbehov, der skyldes et presset statsbudget samt at det i begrænset omfang har været politik muligt at øge skattegrundlaget.

Overordnet set er trepartssamarbejdet mellem i Danmark karakteriseret ved at være et ad hoc samarbejde. Det er med andre ord ikke institutionaliseret i en form for socialøkonomisk råd, som man finder i mange centraleuropæiske lande. Undtagelsen herfra er en række råd og nævn som arbejdsmarkedets parter har permanente roller i – fx inden for erhvervsuddannelser og beskæftigelsespolitik. Det er illustrativt, at den forholdsvis kortfattede såkaldte Fælleserklæring fra 1987, indgået mellem den daværende borgerlige regering og arbejdsmarkedets parter, vedrørende løntilbageholdenhed og behovet for at opbygge arbejdsmarkedspensioner, ikke fik megen opmærksomhed da den blev indgået, men siden er blevet kendt som en milepæl for trepartssamarbejdet.

Ser man på de trepartsaftaler der ellers er indgået siden 1990, så er de kendetegnet ved at omhandle forholdsvis specifikke spørgsmål modsat de brede økonomiske og reguleringsmæssige mål i Fælleserklæringen. Der blev bl.a. indgået beskæftigelsespolitiske aftaler i starten og slutningen af 1990'erne og aftaler om videre- og efteruddannelse i slutningen af 1990'erne og i anden halvdel af 00'erne (jf. ovenfor), alle med et relativt specifikt indhold (Majland 2011). Anderledes var det trepartsforløb, der kørte hen over forsommeren 2012. Da den Socialdemokratisk ledede regering kom til magten i 2011, var der lagt op til trepartsforhandlinger. Udgangspunktet for forhandlingerne var, at Danmark skulle arbejde sig ud af krisen ved at øge arbejdsudbuddet, det vil sige arbejdstiden. Fagbevægelsen skulle til gengæld have en ganske bred vifte af ønsker på beskæftigelsesindsatsen, videre- og efteruddannelse, tiltag mod social dumping m.m. Det hele endte i et dramatisk sammenbrud umiddelbart begrundet i, at fagforeningsmedlemmerne ikke ville acceptere at afgive helligdage eller ferie med henblik på at øge arbejdsudbuddet. Sammenbruddet fik mange til at konkludere, at nu ville det være meget længe før der igen kom større trepartsforhandlinger. Ikke desto mindre har den nyvalgte Venstre-regering i forsommeren 2015 fastholdt udtalelser i valgkampen og erklærede, at man vil gennemføre trepartsforhandlinger om 'væsentlige samfunds-spørgsmål'. De forventes at gå i gang primo 2016. Det understreger trepartsforhandlingernes ad hoc karakter; er det politisk opportunt, kan det være vejen for den siddende regering.

### 3.5 EU-regulering, lovgivning og aftalemodellen

Siden 1990'erne har det været et tilbagevendende tema, hvordan det kollektive aftalesystem spiller sammen med EU's lovbaserede regulering. Det handler her om såvel selve traktatgrundlaget og de rettigheder, der ligger heri samt den direktivregulering, der direkte eller indirekte omhandler arbejdsmarkedets område. I det følgende skal vi kort se nærmere på, hvordan disse samspilsproblemer er kommet til udtryk på forskellig vis dels op gennem 1990'erne dels fra de tidlige 2000'ere og frem.

Op gennem 1990'erne blev et tilbagevendende spørgsmål, hvordan EU's arbejdsretlige direktiver kunne implementeres på det danske arbejdsmarked. Spørgsmålet om hvorvidt direktiverne kunne aftaleimplementeres, eller om der skulle lovgivning til ramte ned i spørgsmålet om balan-

cen mellem aftaler og lovgivning og parternes aftaleautonomi og samtidig spørgsmålet om den politiske accept af denne aftaleautonomi. Blandt arbejdsmarkedets parter og store dele af det politiske system var frygten, at lovgivningsbaserede EU-direktiver ville føre til en underminering af aftalemodellen. Fra dansk side holdt man længe fast i, at det i traktaten for de europæiske fællesskaber er slået fast, at nok er direktiver bindende for enhver medlemsstat, hvad angår det tilsigtede mål, men det er overladt til de nationale myndigheder at bestemme "form og midler for gennemførelsen". Presset for at finde en anden implementeringsmodel end ren aftaleimplementering blev dog stadig større. I 1999 blev det såkaldte Implementeringsudvalg bestående af repræsentanter fra hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet samt Arbejdsministeriet (senere Beskæftigelsesministeriet) og Finansministeriet etableret. Det blev nu stedet, hvor implementeringsproceduren for givne direktiver skulle tilrettelægges. Efter at EU-Kommissionen havde truet med at rejse en sag over for den danske stat om mangelfuld implementering af arbejdstidsdirektivet blev udgangen en model, der gav forrang til aftaleimplementering af direktiverne, men med supplerende lovgivning. Det vil sige en "fejebakkemodel", hvor ikke-overenskomstdækkede lønmodtagere blev dækket ind via lovgivning (Andersen 2003). Implementeringsudvalget har på sin vis siden institutionaliseret sig, som det trepartsudvalg, der behandler den faktiske iværksættelse af nye eller ændrede direktiver inden for arbejdsmarkedetsområdet.

I starten af 2000'erne, kom der diskussion om den frie bevægelighed for lønmodtagere og risici for social dumping, som følge af den store EU-udvidelse i 2004 med øst- og centraleuropæiske stater. Svaret på EU-niveau blev muligheden for at indføre en overgangsordning i en tidsbegrænset periode. Dette førte til den danske Østaf-tale, der stillede et grundlæggende krav om, at arbejdsmigranter fra de nye EUstater skulle arbejde på overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår. Østaf-talen omfattede personer, der blev ansat i danske virksomheder. Dette betød at udstationerede arbejdstagere, fx ansatte hos en polsk entreprenør der havde fået en opgave i Danmark, ikke var omfattet af Østaf-talen. Mange af sagerne om social dumping omhandlede netop de udstationerede virksomheder, hvorfor de også kom i fokus i den politiske debat om social dumping.

Den danske udstationeringslov siger ikke noget om løn, hvilket netop skyldes at løn i Danmark ikke er lovstof, men aftales mellem arbejdsmarkedets parter. Uklarheden om hvilke lønkrav danske fagforeninger kunne stille overfor udstationerede virksomheder blev tydelig, da EU-domstolen i 2007 afgjorde, at den svenske fagbevægelse var gået for langt i deres lønkrav over for den lettiske entreprenør, Laval, der renoverede en skole i en stockholmsk forstad. Ligesom Danmark har Sverige heller ingen lovbestemmelser om løn – det ligger i de kollektive aftaler. Derfor stod det også klart, at det danske aftalesystem og her særligt minimallønssystemets lokale lønfastsættelse skabte nogle af de samme udfordringer i forhold til EU-domstolens afgørelse som i Sverige.

I Danmark var der hverken blandt arbejdsgiver eller lønmodtagerorganisationerne noget ønske om via lovgivning at kunne gøre kollektive aftaler almenyldige eller for den sags skyld at indføre en lovfastsat mindsteløn. Der blev nedsat et trepartsudvalg, der fandt frem til en pragmatisk løsning, der gik ud på så at sige at koble de lokale lønforhandlinger ud af overenskomsterne i forhold til udenland-ske tjenesteydere med udstationeret arbejdskraft. Undtaget blev de aftaleforhold, der kan udledes af de nationale overenskomster, fx ud fra statistiske kriterier eller akkordlønssatser. Formålet hermed var at gøre overenskomstkra- vet præcist og forståeligt for udenlandske arbejdsgivere (Pedersen 2008). Dette førte til kritik ikke mindst fra de faglige organisationer i byggeriet, idet man anså disse 'Lavaloverenskomster', der nu var lagt op til, som Boverenskomster sammenlignet med de gængse overenskomster med fuld lokal forhandling.

Nok et emne der både har været på bordet ved overenskomstforhandlinger og i forbindelse med politiske forhandlinger er det såkaldte kædeansvar. Det vil sige et ansvar, hvor hovedentreprenøren hæfter underleverandørers manglende efterlevelse af lønkrav, betaling social bidrag mv. Debatten om kædeansvar fik ny nærig, da EU-Kommissionen i foråret 2012 præsenterede deres forslag til et håndhævelsesdirektiv - et direktiv der skal sikre en bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet. I det vedtagne direktiv fra 2014 indgår en bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at indføre en solidarisk hæftelse for hovedentreprenører, som indgår kontrakter om udførelse af opgaver med underleverandører. Tidligere har særligt lønmodtagersiden i byggeri-

et forsøgt at bringe spørgsmålet om kædeansvar ind i overenskomstforhandlingerne. Arbejdsgiversiden har dog kategorisk afvist det. Det kan ligne et punktum for debatten om det lovbaserede kædeansvar, at LO og DA i efteråret 2015 indgik en hensigtserklæring med overskriften *Den danske aftalemodel på det private arbejdsmarked. LO og DA's hensigtserklæring om den danske model på det private arbejdsmarked*. Det hedder heri, at det "...ikke er foreneligt med den danske model at lovgive om mindsteløn, almengøre kollektive overenskomster eller lovgive om kædeansvar". Med henblik på at opfylde EU's håndhævelsesdirektiv har LO og DA indstillet til beskæftigelsesministeren, at Folketinget gennemfører lovgivning om en særlig garantifond, parallelt til Lønmodtagernes Garantifond, der skal yde dækning til udstationerede lønmodtagere, som har et retsligt tilgodehavende på løn for arbejde i Danmark, som det ikke har været muligt at inddrive fra deres udenlandske arbejdsgiver.

*Sammenfattende* kan man konkludere, at krumtappen for den kollektive aftalefornyelse på det danske arbejdsmarked siden begyndelsen af 1990'erne entydigt har været industriens forhandlingsområde. Samlet set er der i høj grad tale om en udvikling, der har cementeret den kollektive aftaleindgåelse som måde man regulerer det danske arbejdsmarked på. Afbrud i dette mønster har været konflikter, der har ført til regeringsindgreb. Siden starten af 1990'erne er forhandlingerne på det private arbejdsmarked kun en enkelt gang endt i konflikt og regeringsindgreb. Det skete i 1998, da mæglingsforslaget blev stemt ned på lønmodtagersiden. På det offentlige område endte strejke og lockout blandt sygeplejersker og laboranter i 1995 med et politisk indgreb og i 2013 endte lockout på lærerområdet ligeledes i et politisk indgreb. Her hører det med, at en langvarig konflikt omfattende bl.a. sundheds- og plejepersonale i 2008 ikke førte til regeringsindgreb. Her fik konflikten så at sige lov til at køre.

Sammenligner man lønforhandlingerne fra 1990'erne og frem med de forhandlinger, der lå i årtierne op til, er der sket en udvikling. I 1960'erne og 70'erne var det en eksplicit målsætning fra LO-fagbevægelsens side at sikre en solidarisk lønpolitik forstået således, at de lavest lønnende grupper skulle have det største løft i forhandlingerne. Det skete bl.a. i form af kronebeløb afsat til lavtlønsforbedringer og andre former for lavtlønstillæg (Due et al 1993:217-227). Om end den

solidariske tankegang ikke fuldstændig forsvandt i fagbevægelsens rækker, så kan den decentralt fastsatte lønudvikling fra 1990'erne og frem i højere grad karakteriseres som 'produktivitetsforhandlinger', hvor det afgørende blev effektivitet og indtjening på de eksporterende industrivirksomheder. Netop sammenkædningen af forhandlingsresultaterne har i et vist omfang sikret, at de øvrige forhandlingsområder fik samme gevinster som industrien. Dog har det vist sig vanskeligt på flere aftaleområder, hvor de faglige repræsentanter står svagt i lokale forhandlinger, eller måske ligefrem ikke har nogen lokal lønforhandling, at hænge på lønudviklingen i industrien (Andersen et al 2014).

#### 4. Aftaler, lovgivning og fagbevægelsens og arbejdsgivernes mål og værdier

Vores forskningsspørgsmål i rapporten er en vurdering af valget af reguleringsform ud fra parternes værdimæssige udgangspunkt, men også en vurdering af parternes forhandlinger og aftaler i et værdimæssigt perspektiv. Ud fra et forhandlings- og aftalesynspunkt møder parterne op til forhandlingerne med krav, som er baseret for deres målsætninger, præferencer – rangordning af kravene - og i sidst ende deres værdier. Den endelige aftale afgøres i et forhandlingsspil, hvor parternes indbyrdes styrkeforhold afgør, i hvilken udstrækning den endelige aftale afspejler den ene eller den anden parts mål og værdier.

Vi redegør i det følgende først for, hvilke værdier og normer, parterne hver for sig anser som deres kerneværdier. Hvilke værdier har fagbevægelsen traditionelt efterstræbt og hvilke værdier har arbejdsgiverne prioriteret højest gennem den danske aftalemodels historie? Dernæst fremhæver vi de målsætninger og værdier, som parterne i fællesskab har lagt vægt på, når det gælder valget mellem lovgivning og partsaftaler. Afslutningsvis redegøres for, hvilke værdier resultatet af overenskomstforhandlingerne har afspejlet hos parterne hver for sig og i partsfællesskabet.

##### 4.1. Fagbevægelsens værdier

Fagbevægelsens udgangspunkt i forhandlingerne med arbejdsgiverne har grundlæggende været to hovedmålsætninger: den højest mulige realløn og gode arbejdsvilkår samtidigt med at man kan fastholde eller forbedre medlemmernes beskæftigelse. Reallønnen kan så byttes med varer og tjenesteydelser i det daglige forbrug. Beskæftigelsesmålsætningen er lige så højt prioriteret som

reallønsmålsætningen, da reallønsgodet kun tilfalder beskæftigede medlemmer. Løngoder og gode arbejdsvilkår og beskæftigelse konkurrerer med hinanden i den forstand, at reallønsoptimering og gode arbejdsvilkår kan drive arbejdsgivernes omkostninger op, hvilket kan svække beskæftigelsen. Fagbevægelsen kan ikke direkte selv bestemme beskæftigelsen, det gør virksomhederne via deres ledelsesret. Men indirekte har fagbevægelsen indflydelse på den potentielle beskæftigelse gennem deres lønoptimering. Lønmodkostningerne er en del af konkurrenceevnebestemmelsen og dermed beskæftigelsesudviklingen. *Lønmoderation* er derfor en måde at påvirke beskæftigelsen på, og dermed også ledigheden. Hvis fagbevægelsen satser mere på 'jobfest' end på 'lønfest' prøver de altså at inkludere deres arbejdsløse kollegers prioriteter i forhandlingskravene. Særligt i krisetider er lønmoderation den foretrukne målsætning, og denne målsætning er dermed en 'værdi' for fagbevægelsen, der kan oversættes til en form for 'solidaritet' med de arbejdsløse kolleger. Men også de beskæftigede kan have glæde af lønmoderation, da de kan føle sig mindre fyringstruede og mere trygge i deres ansættelse. Solidaritet er derfor historisk blevet en selvstændig værdi for fagbevægelsen, som kan være 'solidaritet mellem egne medlemmer', men også solidaritet med andre dele af fagbevægelsen og samfundet eller en international solidaritet. Solidaritet som værdi behøver derfor ikke været knyttet til noget materielt – jagten på goder og tjenesteydelser – men kan være noget immaterielt: kampen for retfærdig og lighed, altså en følelse af, at man 'kæmper for en retfærdig sag'.

Antagelsen om at fagbevægelsens medlemmer har *homogene præferencer* og *værdier* er dog ingenlunde tilfældet. I dansk lønpolitik har der historisk været modsætninger mellem faglærte og ikkefaglærte, hvor sidstnævnte gruppe havde en højere ledighedsrisiko og et lavere uddannelsesniveau, og dermed var relativt lavtlønnede. De faglærte kunne typisk forhandle sig frem til lønstigninger på virksomhedsniveauet gennem det danske minimumlønsystem, medens de ufaglærte på minimumlønsystemet var afhængige af lønstigninger via de generelle overenskomstforhandlinger. Her var man afhængig af de faglærtes solidaritet, som ikke altid var til stede. Vi støder her på en anden værdi: 'lighed', der i denne sammenhæng kan forstås som *solidarisk lønpolitik* og videre: 'ligeløn' eller lige løn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Værdier er her knyttet til grupper

og ikke enkeltindivider. Værdier i grupper kan derfor kun realiseres som en fælles opgave. Værdierne kan kun blive til virkelighed gennem skabelsen af et socialt fællesskab, her fagbevægelsen.

Lighedsmålsætninger er i fagbevægelsesregi også knyttet til *ligeløn mellem kønnene*. Ligebehandling af mænd og kvinder og 'lige løn for lige arbejde' eller 'lige løn for arbejde af samme værdi' blev en central målsætning og lighedsværdi i takt med, at kvinderne kom ud på det danske arbejdsmarked i løbet af 1960'erne og de efterfølgende årtier.

Fagbevægelsen har historisk udviklet sine krav, mål og værdier i takt med den generelle samfunds- og velstandsudvikling, men en gennemgående værdi har været målet om at skabe et solidarisk og retfærdigt samfund. Værdierne 'solidaritet' og 'retfærdighed' har derfor været de bærende værdier, hvor retfærdighed også kan tolkes som en retfærdig fordeling af produktionsresultatet mellem lønarbejde og kapital – den funktionelle indkomstfordeling. Men det gode arbejdsmiljø og de betingelser arbejdet foregår under, har også været et højt prioriteret mål, der kan oversættes til en trivselsværdi. Senere er uddannelse, karriere og selvrealisering kommet til som nogle centrale mere individorienterede mål og værdier.

#### 4.2. Arbejdsgivernes værdier

Arbejdsgivernes mål, præferencer og værdiorientering har historisk været mere entydig og homogen. Deres krav og målsætning har været '*profitoptimering*' og '*den størst mulige forrentning af den investerede kapital*'. Det gælder på virksomhedsniveauet og også for gruppen som helhed: størst mulig andel af den funktionelle indkomstfordeling. Den bagvedliggende værdi er således indkomst, der kan investeres i ny teknologi og et nyt produktionsapparat, men også kan byttes med materielle og immaterielle forbrugsgoder. Et andet mål har historisk været '*markedsandel*', '*størst mulig omsætning*' og '*være førende og ledende på markedet*'. Der kan imidlertid også gemme sig en retfærdighedsopfattelse: at afkastet på en investering og dygtigt entrepreneurship/talent skal tilfalde investor/entreprenøren. Her er tale om en mere *individuel værdiorientering*, der står i modsætning til den kollektive solidaritetsopfattelse. Mange virksomheder har også hyldet værdier som at producere bæredygtigt, gavne det lokalsamfund, som man er en del af og 'tage et socialt ansvar', '*corporate social responsibility*',

CSR. Virksomhederne og arbejdsgiverforeningerne kan derfor efterstræbe mere bløde værdier ved siden af de rent pekuniære.

### 4.3 Overenskomsttemaer 1995 til 2015 og parternes mål og værdier

Lønsørgsmålet har været et dominerende tema under alle overenskomstrunderne, da lønudviklingen og reallønssikring vil være bestemmende for dels lønmodtagernes forbrugsmuligheder, dels arbejdsgivernes omkostningsudvikling og konkurrenceevne. Værdier som solidaritet og lighed dominerer hos lønmodtagerne, medens arbejdsgiverne hylder fleksibilitet, individualisme og konkurrencedygtighed. Begge parter hylder forhandlingsautonomien, når lønnen skal forhandles og bestemmes.

Arbejdstidsspørgsmålet har fyldt næsten lige så meget i den danske models historie, og specielt arbejdstidens tilrettelæggelse og placering har været et vigtigt tema. Arbejdsgiverne har som værdi jagtet fleksibiliteten og specielt forhandlingsautonomien på virksomhedsniveauet, og lønmodtagerne har som værdi haft 'flectid' og balancen mellem arbejdsliv og familieliv. Ferien har givet lønmodtagerne en frihed fra arbejdet og normen og værdien kan kaldes en form for lighed, da det historisk kun har været forbeholdt overklassen at være fri for arbejde. Men begge parter har igen ønsket at kunne afgøre dette spørgsmål i en forhandling, hvor ferieloven dog supplerer arbejdstidsaftalerne.

Uddannelse har fyldt meget i overenskomsterne i den behandlede periode og fagbevægelsen har forfulgt et solidaritets- og lighedsmål, da 'uddannelse' her primært har løftet de ufaglærte og de faglærte. Men også lønmodtagere med mellem- og videregående uddannelser har fået løftet deres kvalifikationsniveau og arbejdsgivernes investering i 'human capital' har haft en positiv effekt på deres budlinje og konkurrenceevne. Individualisme blandt fagbevægelsens medlemmer i form af karriereudvikling slår også igennem her.

De sociale kapitler og pensionsspørgsmålet har primært opfyldt fagbevægelsens mål om at skabe solidaritet blandt deres medlemmer og ligestille arbejdere med funktionærer i alderdommen. Lighed mellem mænd og kvinder og ligelønsspørgsmålet har været en værdi for fagbevægelsens medlemmer, når det gælder kampen for bedre barsel og en lige fordeling af barselsorloven. En-

deligt har et forbedret psykisk arbejdsmiljø været vejen til et bedre arbejdsmiljø og en bedre trivsel på arbejdspladsen.

Parterne har således lagt vægt på forskellige dele af de indgåede aftaler, ud fra de værdier, som de hylder, men fælles for alle aftalerne er, at parterne har indgået byttehandler, de kan leve med. De har desuden kunne bevare deres forhandlingsautonomi på alle niveauer, den fælles bærende værdi i den danske model. Men det er tydeligt, at specielt fagbevægelsen under krisen fra 2008 til 2014 har haft svært ved at opfylde det grundlæggende mål og den bærende værdi: reallønsfremgang, fuld beskæftigelse solidaritet mellem de forskellige faggrupper.

### 4.4. Arbejdsmarkedets parter – et fælles værdisæt?

Har fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne et fælles værdisæt i Danmark? Er der – som Marx hævdede – tale om antagonistiske og dermed uforenelige modsætninger – eller kan man mødes i et fælles kompromis, der er til for del for begge parter? Historien har vist, at der er tale om det sidste, selv om der er udkæmpet drabelige og langvarige arbejdskampe. Når det gælder arbejdsmarkedets parter og deres fælles værdiorientering kan man derfor hævde, at de historisk har valgt at satse på fælles kollektive aftaler fremfor lovgivning, når løn- og arbejdsvilkår skulle reguleres. *Forhandlingsautonomi* har derfor været en grundlæggende værdi for begge parter. Vi har redegjort for Septemberforliget af 1899 som udtryk for det historiske kompromis, der knæsatte aftalemodellen som parternes foretrukne reguleringsmekanisme. Men Septemberforliget blev født som resultatet af en storlockout og aftalemodellen blev på sin vis presset igennem af fagbevægelsen, medens dele af arbejdsgiversiden – jernindustrien – ønskede at nedkæmpe fagbevægelsen og selv bestemme løn- og arbejdstidsudviklingen. Aftalemodellen som reguleringsform var derfor historisk et udtryk for 'styrkeforholdene' mellem parterne og understreger, at fælles værdier – her aftalemodellen – blot er 'et udtryk for det man kan blive enige om'. I Augustudvalget af 1908, hvor parterne havde sæde sammen med samfundets trediepart (staten), diskuterede parterne deres foretrukne reguleringsform og konfirmerede endeligt aftalevejen som den fælles foretrukne reguleringsform.

Parternes mere nutidige begrundelse for at for at foretrække fælles kollektive aftaler frem for lov-

givning er, at de får større indflydelse på resultatet og desuden bedst ved, hvordan aftalerne skal skues sammen for bedst at varetage begge parter interesser. Man har et detailkendskab til hver enkelt branches konkurrencevilkår og virksomhedernes indretning, vilkår og problemer. De informationer har embedsværket ikke, og derfor vil en eventuel lovregulering af løn- og arbejdsvilkår ikke være en optimal løsning på arbejdsmarkedets problemer. 'Vi er bedst til at knække nødderne selv', som parterne ofte fremhæver det. Partsregulering er således blevet en fælles værdi for parterne, og de er altid gået sammen om forsvaret af partsreguleringen, hvis lovregulering kom på tale. Men især arbejdsgiverne har modsat sig lovgivning ud fra den betragtning, at specielt socialdemokratisk ledede regeringer kunne være fristet til at lovgive om bedre løn- og arbejdsvilkår oven i de kollektive overenskomster og kunne på den måde undergrave virksomhedernes konkurrenceevne og indtjening. Begrebet 'forumshopping' dækker over det samme fænomen: at fagbevægelsen shopper mellem lovgivning og aftaler for på den måde at optimere reguleringen af lønmodtagernes løn- og arbejdsvilkår. Konflikten i den offentlige sektor i 2008 er et eksempel på, at dele af fagbevægelsen under konflikten ønskede et politisk indgreb, der lagde penge oven i de beløb, man havde opnået via overenskomstindgåelsen.

Partsaftaler er således - efter parternes mening - den mest funktionelle og optimale reguleringsform, da parterne sidder inde med de informationer, som er grundlaget for reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Men partsmodellen og dens output - de kollektive overenskomster - skal også være funktionelle i en anden forstand. De skal være med til at sikre Danmarks makroøkonomiske stabilitet: sikre lav inflation, økonomisk vækst, ligevægt på betalingsbalancen og i statsfinanserne og en høj beskæftigelsesgrad. Parterne har med 1987-erklæringen - jf. ovenfor, så at sige blandet blod på, at man ville sikre, at de kollektive aftaler fastholdt Danmarks konkurrenceevne og sikrede økonomiske stabilitet, og også siden udvist 'social og økonomisk ansvarlighed', når de har indgået aftaler. Parterne har således også adopteret en anden fælles værdi: 'Samfundsøkonomisk ansvarlighed'.

En anden og mere pragmatisk fælles værdi for parterne er vel, at man med aftaler og konsensus kan realisere hinandens værdier og mål og at aftalemодellen derfor er til fordel for begge parter.

Fagbevægelsens værdier: 'materiel velstand', 'solidaritet', 'lighed', et godt arbejdsmiljø og 'tryghed/trivsel', over for arbejdsgivernes 'frihed', 'individualisme', 'entreprenørship' og 'rigdom' er dele af den fælles sammenkogte ret, der hedder 'den danske aftalemodel'. Fagbevægelsens reallønsstigninger, kortere arbejdstid og længere ferie er gået hånd i hånd med produktivitets- og profitindtjening, således at begge parter har haft glæde af de indgåede aftaler. Fagbevægelsens lønmoderation har sikret både en høj beskæftigelsesgrad og en konkurrencedygtig økonomi, og derfor har det ofte været muligt at forene de to værdier - 'solidaritet' og 'profitskabelse' - gennem aftalemodellens historie.

## 5. Konklusion

Det danske arbejdsmarkedssystem var i realiteten allerede færdigbygget i sin grundstruktur i 1910. Aftalemodellen var indbygget i Septemberforliget i 1899, som knæsatte de kollektive overenskomster som reguleringsform. Konfliktret og fredspligt var hinandens forudsætninger og forligsmandslovens og Forligsinstitutionens opgave var at inddæmme og forhindre de store åbne arbejdskampe. 'Normen' sondrede mellem rets- og interessekonflikter, hvor konfliktretten var begrænset til interessekonflikterne, mens retskonflikterne skulle afgøres af Den faste Voldgiftsret, senere Arbejdsretten. Arbejdsmarkedets parter havde i Augustudvalget i 1908 sammen med repræsentanter fra statsmagten diskuteret, hvilke reguleringsform de foretrak, og begge parter foretrak de frivillige aftaler frem for lovgivning, et standpunkt statsmagten accepterede og har respekteret lige siden.

At parterne foretrak aftaler frem for lovgivning hang sammen med, at de kunne bestemme indholdet i aftalerne selv og at de kunne skræddersy løn- og arbejdsvilkår til særlige branche- og virksomhedsspecifikke konkurrencevilkår. De ønskede at bevare deres forhandlingsautonomi og specielt arbejdsgiverne ville hellere bruge deres styrke til at kæmpe med fagbevægelsen for at sikre deres konkurrenceevne end at slås med en regering, der - især, hvis den var socialdemokratisk - kunne finde på at dele gaver ud til de mange lønmodtagere, der jo også var vælgere. Fagbevægelsen har også foretrukket aftalevejen, da man vurderede, at man lettere kunne realisere sine mål og værdier om solidaritet og lighed ad den vej.



Kernen i den danske arbejdsmarkedsmodel er derfor den voluntaristiske aftalemodel, men den er gennem tiderne blevet suppleret med lovgivning. Den danske model er derfor trebenet, da arbejdsmiljølove, ferielove, arbejdsløshedsforsikringslove, funktionærlove, lærlingelove og en lang række sociallove griber ind i lønmodtagernes arbejdsliv og er afgørende for arbejdsgivernes omkostningsniveau. Specielt efter Danmarks indtræden i de europæiske fællesskaber i 1973 er lovmængden vokset i form af EU-direktiver, der dels er blevet implementeret i overenskomsterne, dels er gennemført ved lov på de områder, der ikke er dækket af en overenskomst. Direktiver om ligeløn og ligebehandling af mænd og kvinder, pensionsdirektivet og arbejdsdirektivet er blot nogle få eksempler på, hvor tæt EU-direktiverne går på kernen af den danske aftalemodel, men den helt store udfordring for den danske aftalemodel blev skabt via åbningen af EU's fælles arbejdsmarked mod Østeuropa. Den danske aftalemodel er med sine ikke fuldt dækkende kollektive overenskomster åben over for lavtlønskonkurrence fra lavtlønslande fra Østeuropa, hvilket har udfordret modellen.

Men aftalemodellen har vist sig tilpasningsduelig og parterne har tilpasset overenskomsterne således at fagbevægelsen har fået værktøjer til at bekæmpe social dumping. Det er også lykkedes parterne af tilpasse modellen til den internationalisering og globalisering af verdensøkonomien, der for alvor tog fart fra 1980'erne og fremefter. Den centrale forhandlingsmodels sammenbrud i 1970'erne skabte et pres for en ændring af modellen og på arbejdsgivernes initiativ blev modellen gradvis omformet til en mere decentraliseret forhandlingsmodel, hvor de afgørende og retningsgivende forhandlinger og aftaler blev placeret på industriens område. Konkurrencehensynet var her den afgørende faktor og industriens overenskomst blev derefter retningsgivende for hele det private arbejdsmarked og via reguleringsordningen også for det offentlige område. Denne 'centraliserede decentralisering' (Due et al. 1993) blev også ført ud på den enkelte arbejdsplads, hvor de lokale parter på industriens område fik mulighed for at fravige overenskomstens bestemmelser om løn og arbejdstid, hvis de var enige om det. Arbejdsgiverne fik realiseret deres mål om en forøget konkurrencekraft på virksomhedsniveauet, mens fagbevægelsens gevinst var en voksende

realløn. Denne byttehandel kørte op igennem 90'erne og 2000'erne og blev først stoppet af krisegennemslaget i 2008. Produktivtetsvæksten finansierede reallønsstigningen og forøget konkurrenceevne blev byttet med solidaritet i form af en reallønsstigning til alle. Men også andre værdier blev til virkelighed, både for arbejdsgiverne og for fagbevægelsen. De lokale arbejdstidsaftaler gav virksomhederne den fornødne fleksibilitet og lønmodtagerne kunne aftale sig frem til ar arbejdstidsmønstre, der skabte en bedre balance mellem arbejdsliv og familieliv. Overenskomsterne blev derfor mere anvendelige for lønmodtagerne, der har forskellige behov. Individualismen kunne derfor få større gennemslagskraft blandt fagbevægelsens medlemmer.

Overenskomsttemaerne udviklede sig i perioden fra 1995 til 2015 også i retning af at mere vægt på velfærdselementer: forbedret barselsorlov, forældreorlov, uddannelse og kompetencefonde, trivsel og det psykiske arbejdsmiljø. Tendensen er et udtryk for et voksende velstandsniveau i Danmark, men hænger også sammen med krisegennemslaget i 2008. Velfærdselementer koster ikke så meget og i en krisetid med begrænsede lønrammer er det at foretrække for begge parter. Men mere efter-/videreuddannelse er for de fleste lønmodtagere et efterspurgt gode, der både sikrer beskæftigelse og karriere, men også sikrer en solidaritet med de dårligt uddannede på arbejdsmarkedet. Samtidigt øger det arbejdskraftens produktivitet, hvorfor arbejdsgiverne var villige til at bruge penge på det. Krisen har dog også betydet, at de mere lighedsprægede målsætninger er trængt i baggrunden til fordel for konkurrencehensynet.

Den samlede konklusion er derfor, at arbejdsmarkedets parter har foretrukket aftalemodellen fremfor lovgivning, fordi begge parter har vurderet, at de har haft – og stadig har - fordel af det. De har haft mulighed for at realisere deres egne mål og værdier: Fagbevægelsens mål om solidaritet og reallønsstigninger er blevet byttet med arbejdsgivernes mål om fleksibilitet, produktivitet og voksende indtjening, og samtidigt har modellen bevaret dansk økonomis konkurrenceevne gennem tiderne. Den danske aftalemodel har vist sig funktionsdygtig – ikke mindst på grund af sin store tilpasningsevne – og derfor har lovgiverne indtil i dag accepteret modellen som den dominerende reguleringsform på det danske arbejdsmarked.

## 6. Referencer

- Andersen, S.K. (2003) "EU og det nordiske spil om lov og aftale." EU og det nordiske spil om lov og aftale: De nordiske lande og de europæiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse. Ed. Søren Kaj Andersen Stockholm: SALTSA - Joint programme for working life research in Europe, pp. 115-143.
- Andersen, S.K., J.E. Dølvik & C.L. Ibsen (2014): De nordiske aftalemodeller i åbne markeder: udfordringer og perspektiver. Oslo: FAFO.
- DA. (2004). Arbejdsmarkedsrapport 2004. København: Dansk Arbejdsgiverforening
- DA. (2011). Arbejdsmarkedsrapport 2011. København: Dansk Arbejdsgiverforening
- DA. (2014). Arbejdsmarkedsrapport 2014. København: Dansk Arbejdsgiverforening
- Due, J., Madsen, J. S. & Jensen, C. S. (1993). Den Danske Model: En Historisk Sociologisk Analyse af det Kollektive Aftalesystem. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J., & Madsen, J. S. (2003). Fra magtkamp til konsensus: arbejdsmarkedspensionerne og den danske model. København: Djøf/Jurist- og Økonomforbundet.
- Due, J., & Madsen, J. S. (2010). Omdrejningspunktet i den danske model: Forligsinstitutionen 100 år: 1910-2010. København: FAOS
- Due, J., Madsen, J. S., & Dalskov, M. P. (2010). LO-dokumentation: Udviklingen i den faglige organisering: Årsager og konsekvenser for den danske model. København: LO
- Ibsen, C. L., Larsen, T. P., Madsen, J. S., & Due, J. (2011). Challenging Scandinavian employment relations: The effects of new public management reforms. *International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2295-2310.
- Ibsen, F. & Vangskjær, K. (1976), Indkomstpolitiske erfaringer i Danmark, Helhedsløsningen i 1963, i Fordeling, indkomstpolitik og arbejdsløshed i Norden, *Nordisk tidsskrift for politisk økonomi*, nr. 4, 1976.
- Ibsen, F. & Jørgensen, H. (1979), Fagbevægelse og Stat, bind I, Den faglige organisering, arbejdskampe og staten 1870 – 1930, Gyldendal, København.
- Ibsen, F. & Stamhus, J. (1993). Fra central til decentral lønfastsættelse - muligheder og konsekvenser. København: Jurist- og Økonomforlaget.
- Ibsen, F. og Christensen, J.F. (2001), Løn som fortjent, Djøfs forlag, København.
- Ibsen, F., & Christensen, J. F. (2001a). Ny Løn mellem organisation og marked: Aftaler, kriterier og lønudvikling. København: KL, Amtsrådsforeningen & Københavns Kommune.
- Ibsen, F., Høgedahl, L., & Scheuer, S. (2012). Kollektiv Handling - Faglig organisering og skift af fagforening. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ilsøe, A. (2010). Negotiated flexibility - comparative perspectives on Danish employment relations at local and national levels. (PhD), University of Copenhagen, Copenhagen.
- Mailand, M. (2011). Trepårtssamarbejdet gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer. FAOS Notat, 19. oktober 2011, [www.faos.dk](http://www.faos.dk)
- Pedersen, K. (2008). Efter Lavaldommen, FAOS Information, nr. 36, 2008, s.1-3. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Ussing, C. (1935). Carl Ussing i Skrift og Tale - Afhandlinger, Foredrag og Livserindringer (udgivet af Oluf H. Krabbe). København: G. E. C. Gads Forlag.

# Collective agreements versus legislation from the perspective of values: The case of Finland

Markku Sippola, University Researcher, University of Jyväskylä, Finland

## Abstract

The historical development of the Finnish industrial relations (IR) model has followed a trajectory of its own. Nevertheless, it has ended up with a characteristically Nordic-type mode of regulation. This analysis draws on the changes in the Finnish IR regime throughout its most distinguished period, from the beginning of the centralised income agreements (TUPOs) in the 1960s to today, and reflects the historic events associated with collective bargaining and labour legislation against the backdrop of values and norms. Although different values and norms have characterised different epochs of the regulative trajectory, including the principles of equity, equality, democracy, social citizenship, modernisation, flexibility, social cohesion, and solidarity, there has been a more or less enduring adherence to the principles of competitiveness and wage work throughout these decades, which have affected the collective bargaining agenda and the shape of labour legislation. As regards overall value development, the increase in individualism and the decrease in equalitarian ideals might have an effect on the regulative basis in the future. Under the pressures of globalisation and economic crises, the regulative foundations of the TUPO system have been questioned, but its legitimacy has proven surprisingly strong. The question of whether more legal constraints should be put on IR issues remains open.

## Introduction

This article concerns Finland, which is a Nordic country characterised by a ‘corporatist’ tradition in that almost all legislation pertaining to working life is prepared with the cooperation of three parties: the government, employer organisations, and trade unions (Ministry of Labour 2006, 18). The terms of an employment relationship in Finland may in practice be determined by several different norms, such as the provisions of law, collective agreement, employment contracts, or

another agreements concluded at the workplace (ibid., 25). Collective agreement can, however, alter the provisions stipulated by labour legislation in a more favourable direction from the workers’ perspective. Despite the general tendency of the fading legitimacy of the unions in developed countries, the Finnish trade union confederations have managed to retain much power, not only over work-related issues, but also social issues such as pensions, unemployment insurance, and parental leave (Bergholm 2012).

The collective agreement in Finland grew, as in the other Nordic countries, steadily as a uniform regulation form for wages and employment conditions in the late nineteenth and early twentieth centuries (Malmberg 2002, 190). The first act concerning collective agreements in Finland was adopted in 1924. At that time collective agreements were rare in the country, which had recently recovered from a civil war, and the situation could be considered one in which there were pieces of legislation in place, but no proper IR (Malmberg 2002, 191). A more established system of IR was put in place after World War II; the act stipulating collective agreements was adopted in 1946 and is still in force (loc. cit.). The status of collective agreements is actually contractual, but the Collective Agreements Act sets out the statutory basis for the application of the terms of collective agreements with third parties (Saloheimo 2006).

The main goal of this study is *to describe Finnish social partners’ use of collective agreement versus the political system’s use of legislation associated with the regulation of wages and labour conditions,<sup>1</sup> as well as to elaborate on the goals and values, the agreements, and the legislation the actors are trying to realise*—this appears complicated at first glance, since there are so many angles to labour regulation. In a word, I had to approach the subject—the

<sup>1</sup> By regulation I mean in this connection both the legislative body pertaining to the bargaining on wages and labour conditions as well as the official (signed agreements) and unofficial (‘gentlemen’s agreements’) contracts made between the social partners.

regulation of wages and labour conditions—from a value or norm perspective. The decision of which values to take into consideration is a crucial one, and one has to draw upon the existing literature on the Finnish industrial relations (IR) model in order to make such a decision. Fortunately, the works of Finnish labour historicists provide much help in this. Such values as democracy, social cohesion, and equality arise from these accounts. However, perhaps the most prominent value-laden principle arising from the literature is that of national competitiveness. The ‘competitive state’ has been a dominant discourse of the Finnish government for decades (Kettunen 2004, 302); in addition to this, there has been a place for ‘egalitarian and negotiated internal regulations concerning the relationships between labour and capital’ (ibid., 290). Furthermore, for a number of decades there has been a continuous emphasis on wage work (e.g. Kettunen 2012), which has proven strikingly enduring. *If such ‘more important’ values exist, this begs the further question of whether there are certain norms and values behind labour regulation that are more dominant, and if there are, why?*

The scrutiny of social partners’ use of collective bargaining versus legislation in promoting their agendas calls forth a tension between two types of institutions: the normative, ideological ones on the one hand, and the formal, legislative approach on the other. This tension reflects Salamon’s (2000) approaches to values that dichotomises between ideological (such as fairness and equity) and technical (market forces, job evaluation, and the legal process) approaches. Both lines of argumentation have been advocated by labour market parties throughout the history of income agreements. Therefore, there is one more research question associated with the main objective of this study, which revolves around this distinction between the ideological and technical approaches: *are the ideological (normative, value-based) and technological (legalistic, market-based) approaches to regulation in balance, or is one of these approaches gaining the upper hand?*

In order to answer the questions I have posed, I have to elaborate on the values underlying the Finnish IR regulation and to track changes in the use of these values over time. The elaboration needs to be carried out from a historical perspective, where the role of the governments and the power balance between the social partners can be laid bare. That is the reason why I have chosen

a chronological rather than a thematic method of presentation. I start by reflecting on the developments in the decades when the peculiar Finnish bargaining model took shape—from the 1960s to the 1980s—an epoch in which the grounds for the norms of *equality, solidarity, competitiveness, wage work, and social citizenship* were laid down. Next, I turn the focus, among others, to the effects of *modernisation, demands for flexibility, and the interplay between individualistic and collectivistic orientations* in the turbulent era of Finnish IR in the 1990s and 2000s. Thirdly, the latest changes in the IR realm in Finland are considered, for example in light of such values as *equity, equality, and democracy*. Fourthly, I turn to the theme of the ‘legalisation’ of Finnish IR to ponder whether the legal measures have taken precedence over the bargained basis of Finnish IR. Lastly, I provide a description of the very latest developments in the Finnish IR arena in autumn 2015. In the discussion section I put together answers to the research questions.

### From the 1960s to 1980s—the consolidation of the centralised income agreements (TUPOs)

The overarching principle of economic *competitiveness* has been essential in the establishment of the Finnish model throughout the history of Finnish IR. When the first model of the centralised income agreements (TUPOs) was introduced by the Finnish government in 1967, it was based on the idea of enhancing national competitiveness (Bergholm 2007, 391). Even at that time, the biggest trade union confederation was ready to comply with moderate wage increases for the sake of the competitiveness of domestic industries (Bergholm 2007, 413). The TUPOs, concluded between 1968 and 2007, were considered ‘gentlemen’s agreements’ or framework agreements for bargaining at the sector level (Böckerman & Uusitalo 2006; Malmberg 2002, 194). The TUPOs that involved, in addition to the trade union and employers’ confederations, the government and the Bank of Finland, aimed at coordinating wage policy, tax, and other matters. The national sector-level agreements that were concluded under the framework of the TUPOs (as long as the latter existed) served as a minimum ‘pot’ for wage increases at the local level (ibid., 195).

The Finnish system is characterised by the generally binding nature of collective agreements, which was introduced in the Employment Contracts Act

in 1970. The law was amended in connection with a new Employment Contracts Act in 2001, stipulating that the employer shall apply the labour conditions prescribed in nationwide collective agreements, which were declared as generally binding by a special board. The board makes its decisions on the basis of general representativeness of the collective agreement (if over half of the workers are covered by the agreement or if a certain percentage of the employers and employees are organised in the branch) (Malmberg 2002, 207).

The universalistic principle of *social citizenship*, common in Nordic IR models (see Kettunen 2012), were important in the decades when the Finnish model was taking shape. Such sentiments were strong at the beginning of the 1960s, when the SAK- and Social Democrat backed health insurance system was ratified in the Finnish parliament (Bergholm 2007, 201–202).<sup>2</sup> It was noteworthy that there were two competing legislative proposals for the Health Insurance Law, of which the universalistic alternative was adopted. Moreover, the principle of *gender equality* was on the agenda at that time. Although the employers' organisations regarded equal pay for men and women as impossible given the experience based wage tariffs, the ILO convention on equal pay that was ratified by the Finnish government in 1964 was preceded by a strong lobby from the trade union confederations (Bergholm 2007, 199–200).

Certain legislative changes contributed to the increase in union membership in Finland in the 1960s and 1970s. In the 1960s, there was remarkable institutional support backed by successive left-centre coalitions for the introduction of union-friendly IR regulation. As a consequence, the collective income agreement in 1969 included a clause that mandated tax deduction for union fees and the direct collection of union fees from pay (Böckerman & Uusitalo 2006; Pehkonen & Tanninen 1997). The 1980s, however, marked a turning point in the union-friendly development of IR regulation. Finland has largely been considered to belong to the so-called 'Ghent-system' countries, in which unemployment insurance is administered by the unions; however, in 1984 the Act on Unemployment Funds abolished the con-

nection between the unions and unemployment insurance funds (Böckerman & Uusitalo 2006).

The events arising in the 1960s to 1980s—which were briefly introduced in this section—provide the background for the further development of the regulative basis for wage determination and labour conditions. An important turning point was at the turn of the 1980s/1990s, when the collapse of the Soviet Union and the following deep economic recession put the founding principles of the Finnish IR model to the test.

### The 1990s and 2000s—a turbulent time for the Finnish industrial relations (IR) system

Economic globalisation has affected trade unions in a way that the role of the latter in determining working hours regulation has diminished; however, the unions have maintained their grip on the regulation of wages—irrespective of the rhetoric of the employers' side, the labour market parties ended up with TUPOs throughout the 1990s and into the mid-2000s (Ilmonen 2006, 128). The Confederation of Finnish Industries (EK) has tried its best to end the decades-long tradition of TUPOs in Finland. The core argument of the EK is that the TUPOs are obsolete and they will risk Finland's international competitiveness; the emphasis of the EK has been on local bargaining and locally determined labour conditions (Sippola 2012).

Nevertheless, in the market-driven political economy, a new drive for *flexibility* has gained ground among Finnish employers,<sup>3</sup> which has manifested itself in the desire for decentralisation and the local and individual negotiation of labour conditions (Julkunen 2008, 62). The economic recession during 1991–1993 especially advanced the demands of employers, giving rise to a breakthrough in local bargaining (Julkunen 2008, 63; Kevätsalo 2005, 15; Ministry of Labour 2006, 19). Interestingly, the 'flexibility' discourse largely emphasised by the right-wing Aho government at the beginning of the 1990s was continued by the Social Democrat-led Lipponen government in the latter part of the 1990s (Kantola 2006, 164–165).

What is more, the trade unions adopted some employers' rhetoric, for example that related to

<sup>2</sup> SAK (the Central Organisation of Finnish Trade Unions) is the main workers' trade union confederation and it organises today approximately one million workers in industry, the public sector, and the transportation and private services sectors.

<sup>3</sup> The word 'flexibility' appeared in government programmes for the first time in 1983, where the goals of the development of a flexible pension system and flexible working hours were set (Kantola 2006, 163).

flexibility and local bargaining. In her study on the strategic documents of the SAK between 1981 and 2001, Anu Kantola (2004) found that the accounts of the labour class, ownership of the means of production, exploitation, and oppression were replaced by more 'positive' talk about flexibility. The goal of solidaristic wage policy was not rejected, but it was given as a counterargument to enterprise-level bargaining; moreover, national contract-based society was emphasised in the strategy documents (ibid.).

Throughout the 1990s and 2000s, Finnish employers' demands for derogating labour conditions sectorally or locally on certain issues became more pronounced. In fact, the Finnish statutory system allows for so-called 'semi-mandatory' legislation, where the derogation of labour conditions on certain issues is possible via collective agreement concluded by trade unions at the sectoral level (Malmberg 2002, 196).<sup>4</sup> Such issues include holidays, working time, and parts of the Finnish Employment Contracts Act (ibid.). The Swedish tendency of derogation by local parties had not yet pertained to Finland.

Along with the crisis years of the 1990s, and the increasing internationalisation of Finnish businesses in the 2000s, the rhetoric associated with 'globalisation' was strengthened. The pressures of globalisation were contrasted with the solidaristic wage policies, which manifested themselves in the form of the TUPOs. In this connection, the value of *equality* as a founding principle of the Finnish wage policy was undermined. Kevätsalo (2005, 68) argues that, given the pressure by the employers' organisations, SAK has also given up its principle of solidaristic wage policy. Finnish employer representatives have even gone so far that they have demanded the introduction of low-wage jobs in Finland (ibid., 67). The big internationalised companies in particular were dissatisfied with their freedom to manoeuvre in wage formation in a situation which there were wide disparities in productivity rises in various sectors (Alho 2005, 86). In 2007, under pressure from the large multinational corporations (Sailas 2011),

the EK finally succeeded in bringing down the TUPO system. However, the so-called 'framework agreement' concluded between the SAK and EK in autumn 2011 de facto implied a return to TUPOs—although there was political consensus on the fact that the agreement could not be called a 'TUPO' (Sippola 2012).

It is noteworthy, however, how the trade unions have jumped on the bandwagon of enhancing the 'competitiveness' of industries. While previously collective agreements had been concluded to advance workers' interests, in the 1990s 'the operational preconditions of enterprises' became more important premises of agreement (Ministry of Labour 2006, 21). At the programme level and in practice, the unions assumed an active role in the large national working life development programmes in the 1990s, which showed that collective interest representation and even high social norms can prove to be sources of competitive advantage, not only 'rigidities' (Kettunen 2012). There is a danger, however, in the extent to which the trade unions can take part in the calls for competitiveness without losing their original position in 'politics against markets' (ibid.). The 'competitive state' has become a dominant discourse that the Finnish government has eagerly deployed since the 1980s (Kettunen 2004, 302), in which, however, there is a place for 'egalitarian and negotiated internal regulations concerning the relationships between labour and capital' (ibid., 290).

The competitiveness mantra is nothing new in the history of Finnish industrial policy, but the missing link in the national consensus makes the endeavours of the governments since the 1990s different. The sole emphasis on competitiveness, without consultations with the other IR party—the trade union organisations—is a far cry from the 'spirit of consensus' raised at the Korpilampi meeting in 1977. The meeting was assembled by then-serving Prime Minister Kalevi Sorsa (SDP) in order to improve the business environment by restoring competitiveness and stabilising the economy; it was a high-profile meeting of top

<sup>4</sup> Section 6 of the Act on Collective Agreements in Finland sets the foundation for the 'inderogability' of collective agreements (see Wedderburn 1992), that is, that employers and workers bound by a collective agreement may not conclude individual agreements that conflict with that collective agreement (also Malmberg 2002, 199). Similarly to the Danish case, the Finnish legislation allows for the application of provisions by the employer that are more favourable to the worker, so long as they are not meant to undermine the labour union, than those set by the collective agreement (ibid., 200).

managers and trade union representatives as well as politicians (Saari 2010).

The notions of *social cohesion* (e.g. social pacts) and *social relations* have been affected by contemporary requirements for economic competitiveness (Saari & Pessi 2011, 15). Enhancing competitiveness has formed a central part of social and public policy in Finland since the beginning of the 1990s (*ibid.*, 16). The vocabularies of competition used when denoting the changes in the business environment were adopted for use in politics in the 1980s and 1990s (Kantola 2006, 159). This movement is capable of changing the governance regime, and can eventually lead to a shift in value preferences. A case in point in the shifting balance between competitiveness and other values is the government programme of Matti Vanhanen's second government (2001–2011), in which the term 'competition' in different forms was mentioned 57 times, whereas the word 'democracy' was mentioned only two times; the concept of 'justice' was hardly mentioned (Saari & Pessi 2011, 17; see also Saari & Yeung 2007). The penetration of the concept of competitiveness in administrative talk does not, however, automatically imply a change in citizens' values (Helkama & Seppälä 2006, 155; Saari & Pessi 2011, 32).

As regards the general values of individuals, the shape of the political party system does not seem to match Finns' preferences. According to the World Values Survey (WVS), the placing of people's views on the left–right political scale was almost identical in 1996 and 2005, while both left and right positions were represented equally. Still, according to the same survey, the share of those intending to vote for the Social Democratic Party dropped from 21.0% in 1996 to 12.2% in 2005, the shares of the other parties remaining more or less the same. Also, there is a clear trend toward acceptance of greater wage inequalities. The WVS included a question on whether it is fair that a better performing secretary should be paid more than a poorer performer. In 1996, the proportion of those that agreed was 52.5%, whereas in 2005 the figure was 77.3%. Supporting this view, the share of the supporters of the statement 'incomes should be made more equal' had drastically decreased.

Collectivistic orientations are crucial in union membership. Although trade unions are important for gaining material benefits, this is not suffi-

cient for engaging members in union activities (Ilmonen & Kevätsalo 1995, 175). The Finnish debate around values has been characterised by a search for the balance between individualistic and societal values (Helkama & Seppälä 2006, 155). Ilmonen (2006, 116–117) sees two interrelated tendencies of increasing individualism and collectivism in the sphere of Finnish IR. On the one hand, the younger generations of wage earners are more individualistic than their predecessors, which is seen in the increasing desire for workplace and sector-level collective agreements; on the other hand, low-waged higher educated young people seem to be more collectivistic than their predecessors, since they are more prone to industrial action. The advance of 'modernisation' has had repercussions for the movement logic of trade unions. For example, political-ideological organisations have lost membership, while hobby and social and health associations have seen theirs increased (Ilmonen 2006, 129). What is more, the core values of family life and work have given way to the values of self-fulfilment and friendship (*loc.cit.*).

### The 2010s—showing the endurance of the legal and collective bargaining foundations of Finnish IR

The 2010s have shown the resilience of certain values underlying the Finnish IR system. One might argue that the social partners in the Nordic societies have well internalised the norms of *wage work* and *social citizenship* (Kettunen 2012). Kettunen maintains that:

'...the individual as a party in social relationships has been a major concern in Nordic social and labor market policies. The normalcy of waged and salaried work was reinforced at the same time as it was adjusted with a universalistic principle of social citizenship.'

Still, one might wonder whether the norm of wage work is being undermined by the introduction of a variety of different forms of employment relationship. Precarious jobs, that is, insecure, temporary, perhaps part-time jobs, are increasing, and they concern those who earn their income sometimes from unemployment insurance and sometimes from an employment relationship or entrepreneurship (Kevätsalo 2005, 35). Still, the Finnish regulation concerning 'change security' [*muutosturva*], put into force in 2005, somehow

signifies fixation with the norm of wage work as it facilitates the re-employment of workers dismissed for financial- and production-related reasons. The underlying ideology is still to provide permanent jobs for those who have lost their so far 'permanent' positions. The legislation sets the dismissing employer's requirements to inform the workers and employment agency on the timing and scope of dismissals, to provide a full salary for small time for employees looking for a job, to prepare a plan of action together with the staff, and to work out an individual employment programme for employees with more than three years of tenure (Ministry of Labour 2006, 29). The Sipilä government, formed in spring 2015, has expressed a readiness to improve change security with the provision of training that aims at re-employment and by extending the measures of change security to all firms with more than 20 employees—as a measure to improve the country's cost competitiveness (Valtioneuvosto 2015).

The shaking of the foundations of collective bargaining and the legal extension of collective agreements has been in the air for several years. In 2012, a professor of labour rights at the University of Lapland, Seppo Koskinen, anticipated that wage cuts would become more popular in Finland if the economic recession continued; he believed that employers would utilise the possibility to negotiate wages that fall below the generally-binding agreements (*Yle Uutiset* 23 November, 2012). However, the special board that determines whether the collective agreement is 'normally-binding' (pertaining only to the signatory parties of the agreement) or generally-binding has managed to established itself in the Finnish IR realm to the extent that the EK has also complied with its decisions (Virtanen 2015).

After all, a question arises: Can the Finnish employers afford to sacrifice the well-functioning bargaining system? The system of wage and labour conditions bargaining is so well rooted in the economy. A report by the Confederation of Finnish Industries sums up the advantages of the Finnish labour market model (EK 2011):

- Established dialogue with long traditions;
- In most cases there is responsibility and a general commitment to agreement ('keeping your promises');

- Willingness to negotiate on both sides—constant dialogue, no taboos;
- Success in getting results, solution-orientated processes;
- Flexibility and adaptability of the negotiation system and labour market model; common interest in modernising and finding new solutions in problematic situations.

These arguments can be easily underscored by the other labour market party: the trade union confederations. Even though the bargaining model will remain the same, the bargaining agenda can undergo changes. One indicator of the validity of the negotiation system modernising itself and finding solutions to problems is the ability of the labour market parties to negotiate the regulation on change security (EK 2011; Ministry of Labour 2006, 29).

It is noteworthy that the latest developments in labour legislation have been expressly concerned with equality and non-discriminatory principles. The Non-Discrimination Act of 2004 addressed the problem of discrimination on the basis of age, ethnic or national origin, nationality, language, religion, belief, opinion, state of health, disability, sexual orientation, or other personal characteristics (Ministry of Labour 2006, 32). The scope of this legislation was amended by the 2015 Law on Equality, which in addition to the previously mentioned features also addressed such bases for discrimination as political or trade union activity or family relations (Krans 2015). The latter law regards the action of the employer as discrimination if they do not start taking action to eliminate discrimination if they observe disruptive behaviour. The new act also stipulates that the employer should advance equity at the workplace, and a special plan for equity is required at workplaces with 30 employees or more.

Hence, there seems to be a tendency that underscores workers' individual rights. The new focus can reflect overall changes in society and working life that emphasise individual rather than collective identities. However, the focus of legal support on individual rights might prove to be a pitfall from the perspective of collective labour rights. Without a reference to collective rights, the approach to rights can become biased. For example, the rights-based governance in the United States



over almost the last three decades has revolved around individual rights rather than collective rights, where concerns regarding discrimination on the basis of gender, age, and racial and physical characteristics have been preferred over the freedom of association and the right to collective bargaining (McIntyre 2008, 9). Although all these issues are important, one right cannot be overestimated in comparison to the others.

Currently, there is no general earnings-related unemployment insurance. One needs to be a member of an unemployment insurance fund in order to be eligible for the earnings-related insurance. This system excludes those 300,000 wage earners who are not members of the funds, irrespective of the fact that every wage earner is supposed to contribute unemployment insurance fees (Eskonen 2015). According to social policy professor Heikki Hiilamo at the University of Helsinki, the unemployment benefit system faced its greatest reductions in the recession at the beginning of the 1990s, when the basic unemployment benefit was drastically reduced and auxiliary employment by the municipalities was halted (Eskonen 2015). A proposed change in the unemployment system, introduced in October 2015 by the Finnish government, claims to reduce the maximum number of the days that one can claim earnings-related unemployment payment by one hundred days.

Böckerman and Uusitalo (2006) have concluded that the steep decrease in the union membership rate in Finland in the 1990s was due to the abolition of the connection between unions and unemployment insurance funds. However, contrary to their prediction in 2006, the downturn in membership rates has not led to serious challenges to the representativeness of collective income agreements. In fact, in the face of a continued economic crisis the government has been forced to ask for the labour market parties' help drafting a package that would have the same effect as the government's austerity measures (Jokinen 2015c). Additionally, the trade union federations are showing their readiness to make compromises; SAK, the Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff in Finland (Akava), and the Finnish Confederation of Professionals (STTK) have made their own proposals,<sup>5</sup> with

SAK suggesting a wage freeze in 2017, with the export sectors setting the ceiling for pay increases in 2018. This proposal has been put forward in the spirit of competitiveness, as the SAK president Lauri Lyly underscores (SAK 2015).

But can trade unions act as initiators in looking for national competitiveness? This has been a nucleus of the current call for increased competitiveness by the Finnish government, where the unions have been given a 'task' to find ways of cutting labour costs. In September 2015, the government made a proposal to cut either Sunday and overtime wage extras or holiday allowances, and practically made the unions choose between these two, in order to save five per cent of labour costs. That this position was reserved for unions has made the chairman of the Metalworkers' Union (Metalliliitto), Riku Aalto, wonder whether it is the task of the union to propose wage cuts to the employers (*Ilta-Sanomat* 3 October 2015). Retaining the holiday allowance is a principal matter for Metalliliitto, since it was originally gained by the union via a seven-week strike in 1971. Against this backdrop it is remarkable that the SAK seems to have adopted a common rationale with the government and employers to boost Finnish competitiveness, although the former has considered the package of mandatory legal reforms that were announced by the government as being in breach of the Finnish constitution (SAK 2015).

The choice by the SAK might, however, imply the revisiting of the circumstances that prevailed at the outset of the TUPO system at the end of the 1960s and of the turbulence experienced at the beginning of the 1990s. At the end of the 1960s, the responsibility exhibited by the central organisations in making compromises with the demands of the employers and the government led to a long-term strengthening of the position of the trade unions in society (Bergholm 2007, 413). The tripartism has proven to be a more enduring phenomenon in Finland than anticipated. Like the first TUPOs, a tripartite agreement in contemporary Finland may offer a similar 'temporary solution' that would turn into a permanent solution for the Finnish political economy as a means for holding back the unions' wage and social policy demands (Bergholm 2007, 442).

<sup>5</sup> STTK (the Finnish Confederation of Salaried Employees) organises 600,000 employees of the state, municipalities, parishes, the services sector and industries and Akava (the Confederation of Unions for Academic Professionals in Finland) has 560,000 members among highly educated salary earners in both the private and public sectors (Bergholm 2012).

## Is there a more 'legal' avenue for industrial relations (IR) in Finland?

In previous years, it has appeared that the focus of Finnish IR has in some issues changed from negotiation tables to civil courts for resolving local conflicts. The Finnish Industrial Relations Court (IRC), a special legal body for resolving labour disputes, has sometimes been superseded. One example of this occurred at the event of Finnair's mechanical workers' strike announcement in June 2012, when the employer appealed to the local court in order to acquire a temporary ban on the strike action. An affirmative decision by the court was received in four hours. The decision was accompanied by a threat of a penalty of 2.8 million euros in the case the strike action went ahead. This was the first time in Finnish IR history that such a ban was passed by a court.

My own empirical findings, for example, from a comment uttered by a trade union official during an empirical study on IR at the Olkiluoto 3 nuclear power construction, support this view. In an interview in 2006, he claimed that the union had assumed a more careful stance toward initiating industrial action because they were afraid of the legal consequences of the action. In traditionally Finnish circumstances, they would have assumed a more militant stance. The paradox of the Olkiluoto 3 case lay in the fact that the construction site was located in Finland but the control regime at the site was that of a multinational company. The legal threat was even more pronounced due to the fact that the main contractor was from a country in which industrial conflicts are brought before the court more easily than in Finland. Moreover, this gives evidence of 'legal shopping' (a term based on the Finnish Maritime Union's chairman Simo Zitting's interview in 2006, in which he explains taking a local industrial dispute to a London court), which signifies a step towards the legalisation of Finnish IR.

While civil courts have made quick judgements in the cases initiated by employers, some court cases initiated by the unions have been delayed. Finnish unions had sued the Irish labour agency firm Rimec for breaches of the Finnish Labour Code in 2008, but the issues did not proceed to the prosecutor for many years. The police (who were in charge of the investigations) only referred to a deficit of resources and money while postponing their decision to bring the issues to the prosecutor. In a word, the civil court system, on which the

employer obviously wishes to shift the basis of employment relations, is at the moment ineffective and even unwilling to resolve the employees' cases while giving priority to the employer-driven cases, as occurred in the Finnair case. Moreover, taking the cases to civil courts will marginalise the role of the IRC, which is apparently seen as inclined to the employees' side (the court is based on tripartite cooperation between labour market parties).

The Finnish IR system has proven relatively persistent to renewal efforts initiated by the right-wing governments (and employers). There are accounts that highlight the strong legal basis of the bargaining system itself, the deregulation of which the government is seeking. There have been a variety of comments by academic spectators on the package of mandatory legal reforms announced by the government in September 2015. Professor of constitutional rights at the University of Helsinki, Tuomas Ojanen, pointed out that legislation that deteriorates the conditions set by the collective agreements is in contradiction to ILO labour rights as well as EU regulations on collective work rights, freedom of association, and freedom of contract (de Fresnes 2015). Further, professor of constitutional rights at the University of Turku, Veli-Pekka Viljanen, regarded the intentions of the government as unique in the history of Finnish IR; he admits that the issue needs to be taken to the Constitutional Law Committee in the Finnish Parliament, since it should be evaluated against the backdrop of the freedom of association and the right to trade union representation (ibid.). On the other hand, labour rights professor at the University of Turku, Seppo Koskinen, did not consider the proposed reforms contradictory to the Finnish constitution; he instead argued that the government has 'returned to the origins' of labour legislation, regulating holidays and working hours, where the social partners are given 'the possibility to agree with one another upon matters' (Arvaja 2015).

## Autumn 2015 – are the rules of the game being changed?

Autumn 2015 will obviously provide us with a critical juncture in the history of Finnish IR. The newly elected right-wing government, headed by prime minister Juha Sipilä (centre party), has initiated profound reforms in the sphere of labour regulation in order to boost the country's economic competitiveness. Inspired by the austerity principle of 'internal devaluation', the govern-

ment has proposed a list of measures to weaken labour conditions: the cutting of the bonus holiday pay and Sunday allowances, shortening annual leave, eliminating two bank holidays, cutting extra pay for working overtime, and introducing a 'qualifying period' for sickness allowance (using the Swedish sickness allowance as a benchmark).

The proposed reforms provoked a massive demonstration in autumn 2015. The demonstration, organised by the three Finnish trade union confederations, Akava, SAK, and STTK, brought 30,000 people to Helsinki on 18 September 2015 to defend the unions' rights to free collective bargaining and to protest against austerity measures planned by the Sipilä government (Jokinen 2015b). In total, 300,000 workers were out of work that day around the country. With this demonstration, the confederations signalled their unified dissatisfaction against the deterioration of trade union rights and the government's unwillingness to return to tripartite negotiations (*ibid.*).

How is the contemporary epoch in Finnish IR linked to the topic of this volume, that is, collective agreements versus legislation with regard to the perspective of values and norms? Firstly, the central trade union organisations, Akava, SAK, and STTK, have accused the government of interfering with the independence of the labour market organisations to make their own agreements by introducing new legislation that sets maximum limits to what can be agreed collectively in certain cases (Jokinen 2015a).

Secondly, the measures introduced by the newly elected government signify a blow to the traditional values of Finnish society. Cases in point are quotations by the chairperson of the Trade Union for the Public and Welfare Sectors (JHL), Jarkko Eloranta: 'This is an exceptionally hard blow to Finnish society, which has for a long time been based on consensus', and by the chairperson of the Union of Professional Engineers in Finland (IL): 'The government is not only scrapping the generally binding nature of collective agreements, but also the longstanding culture and tradition of consensus in the labour market' (Jokinen 2015a). Additionally, the very principle of equality in IR (see e.g. Salamon 2000, 76) is at stake. The 'package' of mandatory legal reforms would imply a cut by four to six per cent of income of those working in the service industry and it will contribute to an increase in gender inequality (Jokinen 2015a).

Thirdly, the mandatory legal reforms announced by the government will violate the well grounded principle of *equity* or fairness (Salamon 2000, 76) in Finnish society. For example, the proposed reforms can potentially signify a transfer of income to private companies 'from the purse of low-paid women in the public sector' (Jokinen 2015a). Similarly, the chief secretary of the Feminist Association 'Unioni', Milla Pyykkönen, worries about women's position in the face of weakening labour conditions, restrictions to the subjective right to children's day care, and the liberalisation of opening hours of shops, that are planned by the government (Lehtikanto 2015). A utopian vision of equality within the relationship between workers and employers can be characterised as part of the Nordic model of social citizenship (Kettunen 2012). The changes in legislation announced by the Finnish government in September 2015 would imply a breach of the existing labour legislation, which is designed to protect the weaker party, the workers; now this clause is allegedly being turned down and the protection of the interests of employers has been given preference (Jokinen 2015a).

Naturally, the most vigorous critique of the anticipated reforms has come from addressing the unions. An SAK lawyer, Jari Hellsten, admits that the government's decision to interfere with the freedom to negotiate in the labour market is exceptional on a European scale (*Yle News* 9 Sept 2015). According to him, the mandatory legal reforms dealing with working hours and Sunday bonuses proposed by the government would violate the principle of the upper limit for negotiating collective agreements not being set. The meeting of the executive board of the SAK on 24 September 2015 urged the Sipilä government to prepare reforms to unemployment benefit, local collective bargaining, and general working conditions in collaboration with the labour market parties, and not merely by hearing their views (SAK 2015).

Autumn 2015 has also shown the indecisiveness of the Finnish government on whether to implement reforms via legislation or via the traditional method of negotiations between the labour market parties. The shilly-shallying of the government in its unilateral desire to introduce amendments to labour conditions has caused confusion in trade union federations. At the beginning of October 2015, the plan to reduce Sunday and overtime pay was replaced by a proposal to cut holiday pay by

30 per cent. Such a move will, however, face serious challenges in regulation. Since the clause for holiday pay is included in around 300 different collective agreements, not legislation, there is a need to first introduce a law on holiday payment and then reduce it by 30 per cent (Jokinen 2015c). The rest of the measures proposed earlier by the government will still remain in place, including the elimination of two bank holidays, making the first day of sick leave unpaid, and the shortening of annual leave (*ibid.*).

## Discussion

The first research question of this study revolved around the Finnish social partners' use of collective agreement versus the political system's use of legislation to regulate wages and labour conditions, and the goals and values the agreements and legislation the actors are trying to realise. Different values and norms have characterised different epochs of the regulative trajectory, embracing the principles of national competitiveness, equity, equality, democracy, wage work, social citizenship, modernisation, flexibility, social cohesion, and solidarity. As regards overall value development, the increase in individualism and the decrease in egalitarian ideals might have an effect on the regulative basis in the future. It is noteworthy that while the egalitarian principles of wage formation have been undermined, equality principles of individual rights in labour regulation have been strengthened. There is the spectre of a similar trade-off between collectivistic and individual rights as evidenced in the United States during previous decades (McIntyre 2008, 6), where individual rights are preferred to collectivistic rights.

Under the pressures of globalisation and economic crises, the regulative foundations of the TUPO system have been questioned, but its legitimacy has proven surprisingly strong. Although the demands to eradicate the centralised tripartite bargaining system have been repeatedly raised on the part of the employer organisations and sometimes the government, all the parties have (at least implicitly) acknowledged the advantages of the peculiar method of collective bargaining. Legislation concerning wages and labour conditions has evolved in a rather conventional manner, and mostly in agreement between the social partners. In 2015, the Sipilä government has made an attempt to break down the tradition of tripartite negotiations in the preparation of labour bills, but it

might eventually need to comply with the traditional way of incorporating social partners in the preparation of the bills.

The second research question was whether there are certain norms and values behind labour regulation that are more dominant than the others, and if there are, why? The guiding principle of economic competitiveness in tripartite negotiations was traced from the very beginning; the use of this principle as a power motive for centralised income agreements cannot be underestimated in Finnish IR history. Furthermore, the norm of wage work has persisted regardless of the restructuring of working life bringing insecure employment relationships. The legislation and agreements between the social partners pertaining to wage formation and labour conditions are still mostly related to the traditional type of wage or salary work. On the other hand, while the solidaristic and egalitarian policy ideals have decreased in significance, the principle of social citizenship is no longer as pronounced as it was in earlier decades. In a way, trade unionists have recognised this turn and explained it, for example, by the fact that the social policy goals of the welfare society, to which the unions strongly contributed, have already been fulfilled (e.g. Kevätsalo 2005, 144).

There was also the question of whether the ideological (normative, value-based) and technological (legalistic, market-based) approaches to regulation are in balance, or whether one of these approaches is gaining the upper hand. With regard to this question, the Finnish case seems to present an ideal example of a balanced situation. Different parties, such as government officials and employer representatives, are more prone to take a technological view, but it should also be noted that the union side is also skilful in their application of the technical approach. For example, the recent decisions made regarding change security show the flexibility and adaptability of the trade union confederations in modernising and finding new solutions in problematic situations via the legislative channel. The talk about competitiveness, easily adapted by the trade union confederations, is another example of their jumping on the bandwagon of the technical approach without sacrificing their normative stance to IR. In other words, there seems to be little possibility that the legal measures will take precedence over the bargained foundations of Finnish IR.

It should be noted that this is not a comprehensive report on all the norms and values associated with collective bargaining and labour legislation on wages and labour conditions in Finland. This is rather a preliminary account of recurring principles of wage and labour conditions regulation that has evolved over time. The analysis of events associated with the regulatory development also shows that the occurrence of norms and values cannot be detached from their historical context. The analysis has been carried out independently of the analyses of the other Nordic countries in this volume. This provides fertile ground for investigating whether the Nordic countries would be able to share a common set of goals and values in their agendas for collective bargaining and labour legislation.

## References

- Alho, K. E.O. (2005) Productivity, Incentives and Relative Wages. In: H. Piekkola & K. Snellman (eds.) *Collective Bargaining and Wage Formation: Performance and Challenges*. Heidelberg: Physica-Verlag, 85-102.
- Arvaja, Matti (2015) Työoikeuden professori Koskinen: Perustuslakia ei vielä rikota (Labour rights professor Koskinen: Constitution is not yet violated), *Turun Sanomat* 9 September, 2015.
- Bergholm, Tapio (2007) *Sopimussyhteiskunnan synty II: Hajaannuksesta tulopolitiikkaan* (The birth of contract society II: from split to income policy). Helsinki: Otava.
- Bergholm, Tapio (2012) *The Country Report of Finnish Trade Unions 2012: Strong Trade Union Movement in Gradual Decline*. Friedrich Ebert Stiftung Study. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09545.pdf> [retrieved 25 October, 2015]
- Böckerman, P. & Uusitalo, R. (2006) 'Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland', *British Journal of Industrial Relations* 44(2): 283-303.
- EK (2011) *The Finnish labour market system*. Confederation of Finnish Industries. Available at: [http://pda.ek.fi/www/en/work\\_employment/The\\_Finnish\\_Labour\\_Market\\_System.pdf](http://pda.ek.fi/www/en/work_employment/The_Finnish_Labour_Market_System.pdf) [retrieved 25 October, 2015]
- Eskonen, Hanna (2015) Ennen työttömyysturvaa työttömät passitettiin lapionvarteen – Professori: Suomi on ansiosidonnaisen outolintu (Prior to the unemployment security unemployed were forced to shovel – Professor: Finland is a nutcase of the earnings-related benefit). *YLE Uutiset* 14 October, 2015. Available at: [http://yle.fi/uutiset/ennen\\_tyototmyysturvaa\\_tyottomat\\_passitettiin\\_lapionvarteen\\_\\_professori\\_suomi\\_on\\_ansiosidonnaisen\\_outolintu/8377917](http://yle.fi/uutiset/ennen_tyototmyysturvaa_tyottomat_passitettiin_lapionvarteen__professori_suomi_on_ansiosidonnaisen_outolintu/8377917) [retrieved 14 October, 2015]
- de Fresnes, Tulikukka (2015) Valtiosääntöprofessori: Pakkolaki ristiriidassa pikemminkin EU-oikeuden kuin perustuslain kanssa (Constitution Rights Professor: The mandatory legal reform contradictory to EU regulation rather than to constitution). *YLE Uutiset* 9 September, 2015. Available at: [http://yle.fi/uutiset/valtiosaantoprofessori\\_pakkolaki\\_ristiriidassa\\_pikemminkin\\_eu-oikeuden\\_kuin\\_perustuslain\\_kanssa/8293118](http://yle.fi/uutiset/valtiosaantoprofessori_pakkolaki_ristiriidassa_pikemminkin_eu-oikeuden_kuin_perustuslain_kanssa/8293118) [retrieved 1 October, 2015]
- Helkama, Klaus & Seppälä, Tuija (2006) Arvojen muutos Suomessa 1980-luvulta 2000-luvulle [Change in values in Finland from the 1980s to 1990s]. In: R. Heiskala & E. Luhtakallio (eds.) *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* [A New Divide: How Finland Became a Competition society?]. Tampere: Tammer-Paino Oy, 131-155.
- Ilmonen, Kaj & Kevätsalo, Kimmo (1995) *Ay-liikkeen vaikeat valinnat. Sosiologinen näkökulma ammatilliseen järjestäytymiseen Suomessa* (The difficult choices of the trade union movement. A sociological angle to unionisation in Finland). Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos Publications 59.
- Ilmonen, Kaj (2006) *Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnallinen muutos 1990-luvun lopulla* [The Finnish civil society and societal change in the 1990s]. In: R. Heiskala & E. Luhtakallio (eds.) *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* [A New Divide: How Finland Became a Competition society?]. Tampere: Tammer-Paino Oy, 105-130.
- Jokinen, Heikki (2015a) "Finland: Government hits hard against freedom of agreement", [www.sak.fi](http://www.sak.fi). Available at <http://www.sak.fi/english/news/government-hits-hard-against-freedom-of-agreement-with-their-new-legislation-for-cuts-2015-09-11> [retrieved 1 October, 2015]
- Jokinen, Heikki (2015b) "30,000 rally in Helsinki to defend trade union rights", [www.sak.fi](http://www.sak.fi), Available

at: <http://www.sak.fi/english/news/30000-rally-in-helsinki-to-defend-trade-union-rights-2015-09-21> [retrieved 1 October, 2015]

Jokinen, Heikki (2015c) "Negotiations for a national labour market package begin", [www.sak.fi](http://www.sak.fi). Available at <http://www.sak.fi/english/news/negotiations-for-a-national-labour-market-package-begin-2015-10-01> [retrieved 20 October, 2015]

Kantola, Anu (2004) Suomea trimmaamassa: Strategiset retoriikat yrityksissä, politiikassa ja ay-liikkeessä 1980-2003 [Trimming Finland: Strategic rhetorics in enterprises, politics and trade union movement, 1980-2003]. In: Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys [Article collection for the research project on innovations, renewal capacity of society and economic success]. Available at: <http://www.sitra.fi/julkaisut/Heiskala.pdf> [retrieved 23 October, 2015]

Kantola, Anu (2006) Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot [Trimming Finland: the vocabularies of the Finnish competition state]. In: R. Heiskala & E. Luhtakallio (eds.) Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? [A New Divide: How Finland Became a Competition society?]. Tampere: Tammer-Paino Oy, 156-178.

Kettunen, Pauli (2004) The Nordic Model and Consensual Competitiveness in Finland. In: 289-309.  
Kettunen, Pauli (2012) 'Reinterpreting the Historicity of the Nordic Model', *Nordic Journal of Working Life Studies* 2(4): 21-43.

Krans, Maria (2015) Uudistunut yhdenvertaisuuslaki – mitä uutta yhdenvertaisuuslaki pitää sisällään työnantajan kannalta? [The revised equality act – what new the equality act includes from the perspective of employer?] *Terveyspalvelualan liitto* [Health Service Industry Association]. Available at: <http://www.terveyspalvelut.fi/terveydenhuolto/blogi/uudistunut-yhdenvertaisuuslaki-mita-uutta-yhdenvertaisuuslaki-pitaa-sisallaan-tyonantajan-kannalta/> [retrieved 24 October, 2014]

Lehtikanto, Katariina (2015) 'Tasa-arvo ottaa takapakkia, kiitos vain hallitus' (A step back in terms of equality, thanks to the government), *Il-talehti* 24 September, 2015.

Malmberg, Jonas (2002) The Collective Agreement as an Instrument for Regulation of Wages and Employment Conditions. In: Peter Wahlgren (ed.) *Stability and Change in Nordic Labour Law*. Scandinavian Studies in Law 43. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 189-213.

McIntyre, R. (2008) *Are Worker Rights Human Rights?* The University of Michigan Press.

Ministry of Labour (2006) Industrial relations and labour legislation in Finland. Available at [https://www.tem.fi/files/18417/8015e\\_working\\_life\\_relations.pdf](https://www.tem.fi/files/18417/8015e_working_life_relations.pdf) [retrieved 25 October, 2015]

Pehkonen, J. and Tanninen, H. (1997). 'Institutions, incentives and trade union membership'. *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 11: 579-97.

Saari, J. (2010) 'Suomalainen konsensus – Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana' [The Finnish consensus – The Korpilampi conference (1977) as a turning point], *Yhteiskuntapolitiikka* 75:5: 469-487.

Saari, J. & Yeung, A. B. (eds.) (2007) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa* [Justice in welfare state]. Helsinki: Gaudeamus.

Saari, J. & Pessi, A. B. (2011) *Auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa* [Aid in competition society]. In A. B. Pessi & J. Saari (eds.) *Hyvien ihmisten maa* [The country of good people] Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 15-41.

Sailas, R. (2011) *Kolmikannan loppu* (The end of tripartism). *Kanava* 1/2011: 32-33.

SAK (2015) "SAK proposes rapid boost to Finnish competitiveness", [www.sak.fi](http://www.sak.fi). Available at: <http://www.sak.fi/english/news/sak-proposes-rapid-boost-to-finnish-competitiveness-2015-09-24> [retrieved 1 October, 2015]

Salamon, Michael (2000) *Industrial Relations: Theory and Practice*. Harlow: Pearson Education Limited.

Saloheimo, Jorma (2006) Finland – Collective agreements. XIVth Meeting of European Labour Court Judges. September 6th, 2015. Available at: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@>

ed\_dialogue/@dialogue/documents/meetingdocument/wcms\_159941.pdf [retrieved 25 October, 2015]

Sippola, Markku (2012) 'Local bargaining and co-determination: Finnish experience in comparative perspective', *European Journal of Industrial Relations* 18(1): 53-69.

Valtioneuvosto (2015) Government proposals on measures to improve cost-competitiveness. Finnish Government. Available at: [http://valtioneuvosto.fi/en/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallituksen-esitykset-toimista-kustannuskilpailukyvyyn-parantamiseksi?\\_101\\_INSTANCE\\_3wyslLo1Z0ni\\_groupId=10616](http://valtioneuvosto.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/hallituksen-esitykset-toimista-kustannuskilpailukyvyyn-parantamiseksi?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616) [retrieved 25 October, 2015]

Virtanen, Matti (2015) Yleissitovuudelle uhkaa tulla loppu (There is a threat to terminate generally-binding [collective agreements]) *Talouselämä* 28/2015, 8-9.

Wedderburn, L. (1992) 'Inderogability, Collective Agreements and Community Law', *Industrial Law Journal* 21: 245-265.





# A labor market crisis in the wake of an economic crisis

## Country report: Iceland

Katrín Ólafsdóttir  
School of Business  
Reykjavik University

November, 2015

### I. Introduction

The Icelandic economy is recovering from a deep economic crisis that hit in the fall of 2008. In the two years following the onset of the crisis, Iceland's GDP fell by 8% (Statistics Iceland, n.d.). The economy started growing in the middle of 2010 and has been on a growth path ever since. At the end of 2014, Iceland's GDP had exceeded its pre-crisis level and the inflation rate has remained below the target of 2.5% since February 2014. The unemployment rate rose from 2.3% in 2007 to 7.6% in 2010, the highest unemployment rate experienced in Iceland. Since then, unemployment has fallen and the rate was 5.0% in 2014 (Statistics Iceland, n.d.).

With a population of 325,000 people, it follows that Iceland's labor market is quite small, at around 187,000 people in 2014 (Statistics Iceland n.d.). Iceland's gross national income per capita (measured in USD, PPP adjusted) in 2007 was 6% above the OECD average, while in 2009 after being hit by a severe recession, the per capita income was 10% below the OECD average (OECD, 2013).

The main characteristics of the Icelandic labor market are a high level of union density, high labor force participation rate, long work hours and low incidence of part-time employment, as well as late retirement. Participants in the Icelandic labor market also retire at a later date than those in most other OECD countries.

Immigration has been on the rise in recent years. Foreign nationals as a share of the population rose from 3% in 2001 to 8% in 2009, standing at 7% in 2014. Following the onset of the crisis, Iceland experienced net emigration, both of Icelandic nationals and people of foreign origin, from 2009 to 2012. Since then there has been net immigration of foreign nationals, while there is still net emigration of Icelandic citizens.

The Icelandic labor market is considered to be a flexible labor market (Ólafsdóttir, 2010). Thus,

when the recession began, the unemployment rate increased, but not by as much as expected, as the repercussions were also felt in shorter work hours, both due to less overtime work as well as people moving from full-time work to part-time work. Furthermore, wage increases were kept to a minimum, partly through the Stability Pact made by the social partners and the Government in early 2009. The agreement included an extension of collective bargaining agreements and postponement of wage increases. Also, cuts in nominal wages were not uncommon. At the same time, the inflation rate rose sharply, leading to a fall in real wages. Between 2007 and 2010 real wages fell by 11%. Real disposable income dropped even more, with growing unemployment, shorter work hours and higher income tax rates.

Real disposable income, which had risen by one-third in 2002–07, fell dramatically in 2007–10, by 26%, thus eliminating most of the income gain in the previous years. This development was accompanied by a dramatic decline in private savings and an increase in household debt. Household debt amounted to 124% of GDP in 2009, compared with 86% of GDP in 2004, but had fallen to 90% by the end of 2014.

Iceland's income level is slightly above the average of the OECD countries, measured on an international purchasing-power parity (PPP) basis, amounting to around US\$39,000 per head in 2012, but below the income level of its Nordic neighbours. Iceland lags in terms of productivity, while the income level is maintained with the aid of higher labor force participation rates, longer weekly work hours and later retirement, than in other OECD countries. However, not unlike its Nordic neighbours, Iceland is egalitarian in its income distribution. In fact, in 2013 the Gini coefficient for disposable income in Iceland, after taxes and transfers, was the lowest among the OECD countries, with a value of 0.24, compared with an OECD average of 0.31 (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014).

The social partners that are involved in wage bargaining in Iceland all agree that they would like to model their wage bargaining on the Nordic model. However, bargaining in recent years has been fragmented and characterized by leap-frogging, where each union tries to negotiate a higher wage settlement than the previous unions. In the current wage bargaining round, the negotiated wage increases so far have been higher than what is consistent with a low and stable inflation.

## II. Overview of the wage determination system

The main characteristics of the Icelandic labor market are a high level of union density, high labor force participation rate, long weekly work hours and low incidence of part-time employment, as well as late retirement. The labor force participation rate is 80% (OECD, 2013), while average work hours are 40 per week for all and 45 hours for full-time workers (Statistics Iceland, n.d.). Participants in the Icelandic labor market also retire at a later date than those in most other OECD countries. Trade union density is exceptionally high in Iceland and wage bargaining is generally centralized (OECD 2012). Wage bargaining in the private labor market in most cases takes place between the Icelandic Confederation of Labour (ASÍ) and SA – Business Iceland (SA).

The institutional structure of the Icelandic labor market has many similarities to those of the other Nordic countries (SA-ASÍ, 2013a; Bamber et al., 2011), while the legal environment is in many ways similar to that of the Danish labor market (Madsen, Due and Andersen, 2011). There is a framework legislation for the operations of the labor market partners and for arbitration, but

regulation is mainly up to the social partners and usually undertaken by means of collective bargaining. Icelandic law gives collective bargaining agreements the legal status of law.

Act No. 55/1980 states that

Wages, and other working terms agreed between the social partners shall be considered minimum terms, independent of sex, nationality or term of appointment, for all wage earners in the relevant occupation within the area covered by the collective agreement. Contracts made between individual wage earners and employers on poorer working terms than those specified in the general collective agreement shall be void.

The organizational level of both unions and employers is very high and the capacity for centralization by means of federations for industries or sectors and overall confederations is high. On the employer side is SA-Business Iceland, which represents about 2000 businesses in Iceland, accounting for 70% of all salaried employees in the Icelandic labor market (SA, n.d.).

Statistics Iceland (n.d.) recently published new numbers on union density from 2003 to 2014. As shown in Table 1, 85% of the labor force in Iceland is a member of a union. This number has not changed during the last decade. As the table shows, a higher share of women belong to unions than men, or 89% compared to 81% for men. This trade union density is the highest among the OECD countries, followed by Denmark, Finland and Sweden with 67-68% trade union density (OECD, n.d.).

Table 1. Union density

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	86.5	84.0	84.0	85.1	84.9	84.6	84.9	85.2	85.0	85.1	85.1	86.4
Women	90.7	87.0	88.0	89.6	88.2	87.7	87.3	88.6	88.3	88.8	89.6	90.9
Men	82.1	80.9	79.8	80.6	81.7	81.7	82.5	81.7	81.6	81.5	81.3	81.7

Internationally, many unions face declining union membership. While the causes of declining union densities vary from one country to another, or from one regime to another, this applies less to the Nordic nations, and least to Iceland as shown in Table 1. In the Nordic countries, unions in the public sector are strong, and since women are overrepresented in the public sector, women tend to be highly unionized in those countries.

The main explanation of the unusually high membership rates in Iceland is the fact that some of the collective bargaining agreements include a priority clause that states that union members have a priority to jobs in each area. The first priority clause (Icelandic: *forgangsréttur*) was established between the union *Dagsbrún* and the company *Landsverslun* during World War I, and was intended to prevent “free riders” from underbidding in times of unemployment, as they did not pay union fees or have to endure strikes (Snævarr, 1993). In practise, employers automatically enlist their new employees into the relevant local union.

The union movement is dominated by a few labor confederations. The Icelandic Confederation of Labour (ASÍ) was founded in 1916 and is by far the largest (ASÍ, n.d.). In 2014, 56.4% of union members belonged to one of ASÍ’s member unions (Statistics Iceland, n.d.). The union members belong to one of 51 unions that are affiliated with ASÍ, most of them through industrial or occupational federations. During the last decade many unions within ASÍ have merged to form larger, stronger unions. In 2008 the number of member unions within ASÍ was 64. The Confederation of Labour (ASÍ) is a comparable organization to the LOs in the other Nordic nations.

The three confederations that follow ASÍ in size are the three public sector union federations. These are BSRB (Federation of State and Municipal Employees), a general federation for public employees with a 14.7% share; BHM (Association of Academics) which is a federation of university-educated individuals employed both in the public and private sectors (mainly in the public sector) with a share of 8.1%; and KÍ (The Icelandic Teachers’ Union) with a share of 7.6% (Statistics Iceland, n.d.).

BSRB, the Federation of State and Municipal Employees, was established in 1942. In 2014 BSRB had 25 unions and almost 22,000 members, whereof two thirds are women. Since 1986 the unions have

the right to strike, although their right is subjected to more restrictions than in the private sector. BHM, the Association of Academics, was formed in 1958. In 2014 there were 27 member-unions in BHM, consisting of over 10,000 employees with an academic degree of 3 years or more. Teachers and school administrators at the preschool, primary school, and secondary school levels are members of the Icelandic Teachers’ Union (KÍ), whose members numbered around 10,000 in 8 unions in 2014. A few public-sector unions operate outside these three federations. These include the Icelandic Air Traffic Controllers’ Association, the Icelandic Medical Association, and the Society of Chartered Engineers. In addition, public-sector workers also belong to unions that are a part of the Icelandic Confederation of Labour (ASÍ). The group consists mainly of craftsmen and employees doing blue-collar work, such as maintenance and custodial work, but also includes the Union of Icelandic Electrical Workers (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014)

Private-sector employers are represented by a bargaining organization, SA – Business Iceland (SA). The organization was founded in 1999 with the merger of two confederations, the older of which dates from 1934. In 2012 there were 9,600 registered companies with two or more employees with 119,000 individuals on their payroll. Companies affiliated to SA are 2,100 (22% of all registered companies). They had 84,000 employees on payroll in 2012, which means that 71% of all employees in the private labor market were employed in companies within SA (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014).

There are two other employer federations which make collective agreements, The Icelandic Federation of Trade (*Félag atvinnurekenda-FA*) and The Federation of the Automobile-related industry (*Bílgreinasambandið-BGS*). FA has 180 affiliated companies and BGS 155, totalling 345 companies. It is estimated that these two federations make collective agreements which cover about 2,000 employees.

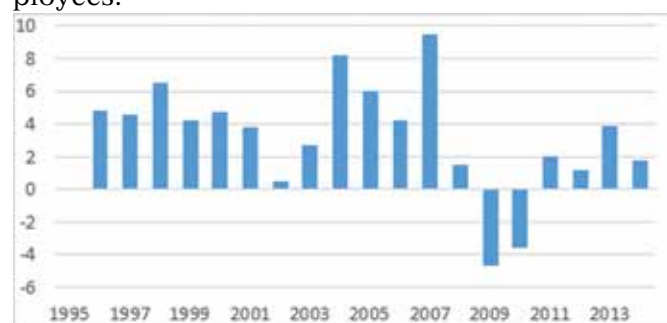


Chart 1: Gross Domestic Product, change year-on-year

Thus, these three employer organisations cover collective agreements of 26% of all registered companies (with two or more employees) and 72% of all employees in the private sector (cf. personal communication with Halldór Grönvold).

On the employer side, the public sector is represented by the central government, which is by far the largest single employer in the country, and by the municipal governments. About 20-24% of employees in Iceland work in the public sector (Mósesdóttir et al., 2006; OECD, n.d.).

The existence of large umbrella organizations for both workers and employers in the general labor market has made nationwide labor bargains possible. These typically become tripartite agreements with the active participation of the central government. Underlying this centralization of wage agreements, however, is a fragmented system of labor unions, as individual unions have the right to negotiate independently of the confederations. The confederations and industrially or occupationally based federations officially act only on behalf of the unions, since agreements must be voted on within each union. Although the labor confederations and sectional federations are large, individual labor unions are often quite small, as their membership is often determined by both type of work and geographical location. As a result, there are around 150 separate unions operating in Iceland.

Due to this setup, the structure of the Icelandic collective bargaining system fluctuates in terms of centralization and coordination. In times of slow economic growth and increased unemployment, when expectations for higher purchasing power through wage negotiations are low, unions generally delegate the negotiation to the federation to which they belong to form a single centralized contract. However, when economic growth is on the rise and expectations are running high, bargaining tends to be more fragmented as each union tries to outperform the others at the bargaining table as there are more economic rents to be sought. Even though such negotiations sometimes become more fragmented, they remain synchronized, that is, the wage agreements in Iceland mostly cover the same period and expire at approximately the same time (Ólafsdóttir, 2010).

When it comes to bargaining, ASÍ, sectional federations, or some member unions of ASÍ bargain directly with SA and usually lead the negotiations

and set the stage on which other agreements are based, both in the private sector and the public sector. When the unions and the employer federation that are leading the bargaining round are close to reaching an agreement, they will approach the government in order to ask for concessions to facilitate the signing of new agreements. These concessions typically include changes to the income tax system or changes to the social insurance system, unemployment benefits, child benefits etc. Usually the unions and employers in the private sector will conclude their bargaining before the unions and the employers in the public sector negotiate their agreements. Thus, the pace is set with the private sector.

In the wake of the National Pact Agreement that were made in 1990, the attitude of the unions changed from demanding ever-larger nominal wage increases to focusing on real wage increases. The lengths of the contracts also increased from 1 year or less to around 3 years. Also, in recent years specific emphasis has been laid on increasing the wages of the lowest paid groups to a greater extent than union members in general.

As noted above, Icelandic law gives collective bargaining agreements the legal status of law. Thus, the minimum wage stated in each collective bargaining agreement has the status of a legal minimum wage. There is no upper limit to the wage or wage increase that union members can receive. Thus, actual wage increases can easily deviate from the negotiated minimum. The extension of contracts, however, is generally not practised in Iceland.

The structure of labor contracts varies according to union and employer, but certain items are common to most of them. They stipulate wages and wage increases during the term of the contract. The wages are generally considered minimum wages, allowing for wage drift and for wages paid in the private sector to be generally higher than the wages stipulated in the wage contract. The contracts also discuss working hours and breaks during working hours. The contracts define what constitutes overtime and payments for overtime, as well as holidays and paid vacation. Many contracts have priority clauses, as discussed earlier, while some stipulate when an employer is allowed to deviate from the contract. The contracts also discuss workplace conditions and insurance, such as accident insurance and sickness insurance; some even include life insurance. Some contracts

discuss the tools needed for the job at hand, protective clothing, and so forth. Also, some specify the termination of work, conditions for termination, and advance notice. Increasingly, contracts discuss continuing education and financing of advanced degrees. Most contracts also discuss the general goal of the contract as viewed by the contracting parties. Trigger clauses for the contract are often included; for instance, if inflation exceeds a certain limit, the contract might be terminated or parts of the contract might be eligible for review, especially the chapter on wages and wage increases (Ólafsdóttir, 2010).

### Strikes

Historically, strike activity in Iceland has been high, and Iceland has been among the countries within the OECD with the highest strike rate. This is the case even though strikes are illegal while a contract is valid. The average number of working days lost to strikes and lockouts per year from 1990 to 2006 was 48,000 days. Half of those days, or 25,000 per year, are due to strikes among fishermen and other seamen. Furthermore, teachers in Iceland have gone on few, but long, strikes throughout the years. Excluding these two groups, fishermen and teachers, the average number of working days lost to strikes falls from 48,000 days per year to 5,200 a year, thus significantly lowering the average (Ólafsdóttir, 2010). There were, however, no strikes in 1996, 1999, 2002-2003, 2005-2006, 2008-2010, 2012-2013.

### III. Development from 1995 to 2015

One important characteristic of the regime of rights bargained for in the labor market dates from 1980 (originally from 1974). This is a legislation which extends the rights bargained for in the labor market into universal rights for all citizens. Hence, bargained minimum wages automatically become the minimum wages in the country, for all to comply with, including immigrants (Act no. 55/1980). The legislation stipulates the following:

Agreements made between the organisations of the social partners regarding the handling of disputes as to whether the wages and terms of service of workers on the Icelandic labor market conform with the provisions of legislation and collective agreements shall have the same general validity as their agreements on wages and other terms of service under Article 1, with the limitations stated in the agreements.

From the 1980s onwards, there was a growing unrest amongst influential actors in the labor market about what was increasingly perceived as a dead-end inflation situation (Magnússon, 2004). Agreements were made with high nominal wage increases, then the government stepped in to devalue the Icelandic króna which led to an increase in inflation, leaving perhaps a small increase in real wages. This eventually led the social partners to make the National Pact in 1990, which aimed to contain inflation while focusing on increasing real wages at a steady pace over time, instead of the large rises of earlier inflation bargains. This involved a strong emphasis on price containment, with wide participation of interest groups in the society, as well as central and local governments. The pact was very successful in lowering inflation and bringing it down to levels comparable to that of our neighboring countries. The National Pact Agreements of 1990 can be viewed as a rare incidence of successful incomes policy. One of the results was a longer contract length, going from around one year to around three years (Ólafsdóttir, 2010).

### The bargaining round of 1997

In the bargaining round that started in March of 1997, agreements were signed that were valid until February 2000. Most of the agreements in the private sector were made in the spring while the public sector agreements are signed in the fall of 1997. The wage increases in the private sector agreements were between 3.5-5% each year. The bargaining round was not a quiet one as 16 unions struck in 1997 and 3 in 1998. Elementary school teachers went on strike for one day, as well as a few member unions of ASÍ, flight controllers and the banker's union. There was also a local strike in the north-western part of Iceland that lasted for seven weeks. Seamen struck for six weeks in 1998.

When most of the private sector unions had signed collective bargaining agreements with the respective employer confederations, bargaining in the public sector commenced. The central government's policy in the early 1990s aimed to increase efficiency in the public sector. This included privatization and contracting out of services aimed at increasing competition in the provision of both outputs and inputs. The government's human resource policy aimed to reduce the difference between the private and public sectors, enhancing a free flow between the two. In light of

this policy, the government agreed to significant changes in the public sector collective bargaining contracts during the negotiating round that began in 1997 (Ólafsdóttir, 2010).

The pay schedule was previously quite rigid and included large automatic wage increases tied to seniority. During the negotiations a new pay schedule was implemented for a large number of unions. The new schedule was much more open and provided much greater flexibility in wage determination while significantly reducing automatic wage increases. Furthermore, the negotiations were made more decentralized, as a part of the negotiating process was moved from the central government to individual institutes. Thus, there are central negotiations with each public sector union, followed by an institutional agreement made with each union in each institution. This change was made such that it would be possible to meet the needs of different institutions under the same contract (Ólafsdóttir, 2010).

### The bargaining round of 2000

In January 2000, before the collective bargaining agreements expired, the first agreements were signed and were valid for four years, with wage increases between 2% and 4% annually. Since 1996, the law had stated that bargaining parties should produce a plan for the negotiations of a new agreement at least 10 weeks before the contract expires. This was added to the law to encourage the bargaining parties to finish wage negotiations before the previous contract expired. However, it is very rare that a new contract is signed before the old one expires.

Most of the rest of the contracts were made in March of 2000 and were valid for three years. In this bargaining round most unions bargained individually. Economic growth had been high from 1997 to 2000. A total of 7 unions went on strike in 2000 and 14 in 2001. Secondary school teachers went on strike in late 2000 and into 2001 and music teachers went on strike in late 2001. A few member unions of ASÍ went on strikes in 2000, most of which lasted for only a day.

In 2000, in order to facilitate the signing of the new agreements, the government issued a statement increasing the personal tax credit of the income tax. They also promised to increase the child benefits if the income tax system. The statement also discussed increases in the social secu-

urity system in line with the wage increases and a longer parental leave.

The collective bargaining agreements often hold provisions of thresholds and every year there is a formal check to see if the assumptions of the agreements hold. As the objective of the agreements are often an increase in purchasing power of wages, there may be an annual check to see if the development of inflation has been in line with expectations. The agreements from 2000 held annual revisions where a committee of the social partners would evaluate the development so far and whether revisions to the contracts were required.

### The bargaining round of 2004

In the bargaining round of 2004, the first agreements expired at the end of 2003 and new ones were signed in March of 2004, with an expiration date at the end of 2007. The agreements had annual increases ranging from 2% to 3.5%. At this time, there was a strong growth in the economy, such that total wage increases were considerably higher due to wage drift. Average increase year-on-year in wages was from 7.0 to 9.5% from 2004 to 2007.

As in previous bargaining rounds, the private sector led the way while the collective bargaining in public sector took place later. During those negotiations elementary school teachers went on a long strike in 2004.

In this bargaining round the government pledged to increase unemployment benefits and to lower the social security tax on wages along with a promise to discuss pension fund issues and issues relating to funds for continuing education.

### The bargaining round of 2008

The agreements were renewed in February of 2008 and were valid until the end of November 2010. The wage increases were larger than in the previous agreements or 3.5-4.0% annual increases, as economic growth had been very strong in the previous years. However, in the fall of 2008 a deep recession hit Iceland, with a sudden and large increase in unemployment. With employers being locked in a collective bargaining contract that they might not be able to honor, the social partners agreed in the middle of 2009 that previously bargained wage increases in the general labor market would be postponed for up to 8

months. The public sector made a similar agreement. This was a part of the Stability Pact (2009) which was made between the government, the Icelandic Association of Local Authorities and SA (the largest employer federation) and the main union confederations (ASÍ, BHM, BSRB, KÍ and SSF). Hence, in times of a deep recession, it was possible to make centralized amendments to collective bargains that had not expired.

### The bargaining round of 2011

In the bargaining round that started at the end of 2010, at the height of the recession, the member unions gave ASÍ or their chapter within ASÍ the power to negotiate on their behalf. The negotiations took a long time and this time, government concession did not aid in signing the agreement. The agreements were signed in early May 2011. The agreements were to expire in December of 2013.

The wage increases according to the contracts were 4.25% in 2011, 3.5% in 2012 and 3.25% in 2013. A committee of four people, two from each side of the bargaining table should once a year discuss whether the assumption of the agreements held. The assumptions were that purchasing power of wages had increased during the validity of the contract, the price level was stable with the inflation rate below 2.5% in December of 2012. Furthermore, that the exchange rate of the króna would appreciate during the term of the contract and that the government would fulfill its promises in terms of economic issues, employment and social issues as stated in its declaration published at this time. The agreements also held provisions for a greater increase in the wages of the lowest paid individuals.

Three unions called a strike in 2011. The Icelandic Air Traffic Controllers' Association and The Icelandic Airline Pilots Association both banned overtime work. Furthermore, seamen working for the Marine Research Institute, which is government owned and operated, went on strike which lasted for two months.

### Bargaining since 2013

In 2013, the social partners found that a better structure for wage negotiations in the labor market was needed in order to ensure sustainability of the economy. In previous bargaining rounds, the first unions would negotiate wage increases, which the next unions to the bargaining table

regarded as minimum wage increases wanting to negotiate even higher wage increases. When the public sector unions came to the table, after agreements had been made in the private sector, their demands exceeded the wage increases of the previous wage bargains. This created what has been called, a leap-frogging effect, escalating the wage increases in the collective bargaining agreements to unsustainable levels.

In February of 2013, the social partners as a group travelled to the Nordic countries to learn about the wage bargaining systems of the other Nordic countries. The participants came from the Confederation of Icelandic Employers (SA), the Icelandic Federation of Labour (ASÍ), the Federation of State and Municipal Employees (BSRB), the Association of Academics (BHM), the Icelandic Teachers' Union (KÍ), the Association of Local Authorities in Iceland and the Ministry of Finance. The Office of the State Mediator was requested by the federations to plan the visit and to be represented on the team. Following the visit they jointly published a report titled Collective Agreements and Labour Market in the Nordic Countries in May of 2013 (SA-ASÍ, 2013a).

A formal agreement was made between these parties in June of 2013 as a Collective Committee on Wage Information and Economic Assumptions of Collective Agreements. In October they published a report which showed wage developments from 2006 to 2011 in detail as well as discussing the economic environment in the fall of 2013 (SA-ASÍ, 2013b). A second report was published in February 2015 (SA-ASÍ, 2015).

Thus, when the collective bargaining agreements expired in the beginning of December 2013 the idea was to use the Nordic model as a basis for bargaining. The agreements that were made at the end of 2013 were valid for a year with a 2.8% wage increase. As usual, the government provided concessions to ensure the agreements were signed, promising lowering of the marginal income tax in the middle income bracket and limiting the increase in government charges to 2.5%. During the bargaining, there was considerable strike activity. In the private sector, the Icelandic Airline Pilots Association went on strike against Icelandair, as well as the Icelandic Cabin Crew Association and the Union of Icelandic Aircraft Maintenance Technicians. Also several unions went on a joint strike against Isavia, a company

that handles the operation and development of all airports in Iceland and manages air traffic in the Icelandic control area.

The reason why the wage agreements were made with such a short duration was in order to use the time to prepare for entering the new bargaining regime in the next bargaining round, a bargaining regime modelled on the Nordic model. However, that was not to be the case. After the short-term agreements were signed, some of the unions felt that the relative wages should be adjusted before entering the new system. Also, the government made changes to the unemployment benefit system, where the duration of unemployment benefits was shortened from three years (four years during the recession) to two and a half years. The government made this decision and followed through without consulting the union movement, which was a break with the unwritten rules of the labor market. This, coupled with uncertainty due to the lifting of capital controls that have been in effect since the onset of the recession. These, and other factors, led to an erosion of trust between the social partners and the government and stood in the way of entering the new wage bargaining model and of making long term contracts.

With the short tenure of the agreements, the public sector had not finished the previous round of negotiations, when the private sector started the next round. Towards the end of the public sector round, agreements were made with secondary school teachers on structural changes to their contract, which included high wage increases. This was after they had been on a strike for three weeks. Music school teachers also went on strike for 33 days. Finally, hospital doctors went on strike at the end of the year, the first time hospital doctors in Iceland went on strike. The strike lasted on and off for 11 weeks and in the end they also signed agreements with significant wage increases.

A part of the economic measures undertaken during the recession was to increase the wages of the lowest paid groups in the labor market, while keeping the highest paid groups level or even lowering their nominal wages. Thereby, a narrow wage distribution became even narrower. Furthermore, with the fall in the exchange rate of the króna in the beginning of the recession, wages in Iceland fell considerably compared to our neighboring countries. For individuals with tertiary ed-

ucation where obtaining employment in another country is relatively easy, this caused great wage pressures at the bargaining table. This was particularly pronounced in the health sector where health care workers, especially medical doctors and nurses have found it easy to find employment in Norway at much higher wages than offered in Iceland.

It is therefore not surprising that unions that represent occupational groups that require tertiary education, especially those that can easily find employment abroad, demanded large wage increases. The unrest has been most marked in the public sector union association BHM, Association of Academics. They have rallied under the motto that education should be valued in wages. Thus in 2015, the wage demands at the bargaining table were high and no group was willing to sign a contract with lower wage increases than had been made in the previous contracts.

Hence, in the most recent bargaining round, the bargaining has been fragmented and there has been significant strike activity for most of 2015, mostly within the public sector. These include unions that represent public sector workers, such as doctors, nurses, radiographers, veterinarians, and lawyers, all of which have been on strike in recent months. In return, high wage demands have also been made and contracts signed in the general labor market.

The contracts signed during the course of 2015 have a duration of three to four years. The wage increase in 2015 in the private sector depends on the current wages and ranges from 7.2% for the lower paid to 3.2% for the higher paid. In 2016, the wage increase is 5.5%, 3.0% in 2017 and 2.0% in 2018. In addition there are special provisions for the lowest paid groups and a list of assumptions to be met over the duration of the contract. When the strikes in public sector for the unions within BHM had lasted for nine weeks and the strike of the The Icelandic Nurses' Association had had serious effects on the operation of the hospitals, the government presented a bill to the parliament to end the strike and to establish an arbitration court to draw up what would replace an agreement. The arbitration court was quite generous in its ruling where they ruled that BHM and the nurses' union should receive 7.2% wage increase in 2015 and another 7.2% in 2016, with a duration until end of August 2017.



The government has several times in recent years used legislation to prevent or stop strikes. In the spring of 2013 seamen on the ferry *Herjólfur* which sails from the mainland to the Westman Islands had called a strike which the government stopped through legislation. The government also stopped a strike by the Icelandic Airline Pilots Association with Icelandair through legislation. The Union of Icelandic Aircraft Maintenance Technicians cancelled their strike as a bill was put forth to the parliament to stop their strike.

In late October 2015, the Collective Committee on Wage Information and Economic Assumptions of Collective Agreements reached an agreement that in 2019, they will change the system of wage modeling and use the Nordic model for wage bargaining. This is a positive step, but at this point in time it is uncertain what is the commitment to the agreement.

#### IV. Objectives of bargaining parties

The social partners have worked closely together during the last decades, especially after making the National Pact in 1990. Furthermore, their cooperation is required in their joint custodianship of the occupational pension system (OPFs). This cooperation has led to a growing emphasis on service-provision of unions or what the union leaders think of as “the welfare system of the labour market”. In addition to the occupational pension funds this refers to sickness funds, the unemployment benefit fund (until 1997), rehabilitation funds for long-term ill or injured workers (since 2008/legalized in 2012), and funds for continuous education of lower skilled workers and life-long learning (Ólafsdóttir og Ólafsson, 2014).

ASÍ (n.d.), the largest union confederation with 56% of union members within their ranks describes its role as:

The role of ASÍ is to promote the interests of its constituent federations, trade unions and workers by providing leadership through co-ordination of policies in the fields of employment, social, education, environment and labour market issues. ASÍ represents the trade union movement at various levels of the government on issues such as labour law, employment and social policy, vocational education and training and occupational safety.

In 2007, ASÍ published its objectives in terms of the Nordic Welfare Model and declared that their aim for 2007 was to continue on the path towards the Nordic welfare model and the Nordic labor market model, promoting the idea of flexicurity. ASÍ has also used the slogan of *Welfare for all* to underline their commitment to universal welfare.

One of the goals of ASÍ is also what they have termed *Life at work*. This is aimed at improving the quality of life while at work. This includes emphasis on work surroundings and work environment. That can entail simple items such as the quality of tables and chairs, as well as the quality of tools for work in general, and security measures at work. *Life at work* also entails focus on work hours, shift work and time off work. It looks at physical and psychological aspects of work as well as monotonicity of work and the possibility of employees to affect their work arrangements and to advance at work. Finally, *Life at work* observes work culture, cooperation of individuals in the work place, and work-related illnesses. It also deals with violence and abuse in the workplace. All these are aimed at improving the quality of work, safety at work and employee satisfaction at work (ASÍ, n.d.).

BSRB (n.d.), the second largest union federation, employing public sector workers, describes its mission as:

BSRB unites its unions in the struggle for a comprehensive welfare state. In previous years this has really been a battle, as funds for various welfare services have been slashed quite substantially. At the same time the right wing governments in power this decade have acted like the privatization of public firms and institutions is the solution of all problems in the Icelandic economy. BSRB has challenged privatization for the sake of privatization. On the other hand BSRB has not categorically rejected privatization as such.

In recent bargaining sessions the social partners have discussed transferring the custodianship of the unemployment insurance fund and the labor market activation institutions to the social partners from the Directorate of Labour, a public institution. This would be a return in the direction of the Ghent system of unemployment insurance

that was in effect until 1997. At times, the ultimate goal of the social partners regarding the welfare system of the labor market resembles an attempt at having a significant part of the public welfare system transferred to the custodianship of the social partners. Such a development would involve significant changes for politicians, in the sense that they would lose a large part of the function of providing welfare rights and services to the public. The pros and cons of such a change have not been much discussed in Icelandic politics, where the discussion is much more focused on privatization of welfare. While a poor performance on the side of governments in some areas of welfare provisions in past decades may be an argument for transferring larger parts of welfare provisions to the social partners, it can be seen as a movement away from the Nordic welfare state model towards a more labor market based welfare model (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014).

In recent years there has been increased emphasis on training and continuing education. Educational funds have been established aimed to aid employees in improving their human capital. Furthermore, the unions along with employee associations established *VIRK – Vocational Rehabilitation Fund* in the spring of 2008 to help those that have fallen out of the labor market for various reasons to reenter the labor market (VIRK, n.d.).

*VIRK* is a private foundation of which all the major unions and employers in the labor market in Iceland are members and finance its operations along with the pension funds and a contribution from the central government. Its mission is to develop, integrate and monitor services in the field of vocational rehabilitation; aiming systematically for employment of individuals following illness or injury. The purpose of *VIRK*'s services is to help people return to work. This involves expert advice and services in the field of vocational rehabilitation that requires full participation of the individual concerned.

*VIRK* operates in close cooperation with unions, employers, various service providers in vocational rehabilitation and welfare agencies. Vocational rehabilitation counsellors work on behalf of *VIRK* and are situated with the unions across the country. *VIRK* services are free of charge for individuals.

*The Education and Training Service Centre (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, ETSC)* is owned by the Icelandic Confederation of Labour (ASÍ), the Confederation of Icelandic Employers (SA), the Federation of State and Municipal Employees (BSRB), the Ministry of Finance and the Association of Local Authorities in Iceland. In connection with the collective agreement between ASÍ and SA in December 2001, the Icelandic government issued a statement of intent which led to the establishment of ETSC and operations began in 2003.

The state budget provides funding for the operation of ETSC to undertake the projects specified in the service agreement with The Ministry of Education, Science and Culture. The Education Fund also receives funding to finance education and training courses, counselling, and validation by accredited educational providers. The Education Fund also operates the Development Fund, whose role is to provide grants to specified innovation and development projects concerning adult education (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, n.d.).

During the recession that started in the fall of 2008, various programs, both general and specific, were launched by the Directorate of Labour in cooperation with the social partners to help people to return to the labor market after losing their jobs. Most of the programs were temporary measures (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014).

- *Ungt fólk til athafna (Youth to Action)*. This program was aimed at young people aged 16-29. The program guarantees an offer to all individuals of that age registered as unemployed, either a job, educational opportunity, training for specific skills or any other accepted measure on offer by the Directorate within a period of three months. In relation to this, access to various educational options were extended, both in the labor market program for life-long learning (Starfsmenntastöðvar atvinnulífsins) and in the formal public educational system.
- *ÞOR – Þekking og reynsla (Dare – Knowledge and experience)*. This is a program that is aimed at long-term unemployed individuals, defining long-term unemployment as 3 months or more. It started on August 1st 2010 and participation was made compulsory for all concerned registered unemployed individuals. When the call

comes, the respective individual is required to meet an advisor at the Directorate and register for some of the about 70 specific measures on offer (ranging from jobs to education or skill training). Failure to comply can lead to loss of benefits. This is also tied to continuing efforts to seek jobs.

- *Nám er vinnandi vegur (Education is a Working Option)*. This was a special effort to channel registered individuals into education, started in the autumn of 2011 and continued in 2012. Specific educational offers were made available and individuals transferring from the unemployment registry to education continue to receive unemployment benefits to the end of the respective year. At that time, they qualify for student loans (from the publically financed Icelandic Student Loan Fund– LÍN). Those who do not qualify are eligible for a study grant from the unemployment benefit fund. The study options ranged from access to university, to formal study in the secondary educational system, as well as in shorter-term courses.
- *Vinnandi vegur (Working option)*. This program of 2012 aimed at providing individuals that had been unemployed longer than 12 months with job opportunities.
- *Liðsstyrkur (Added workers)*. This program of 2013 provided job opportunities for long-term unemployed individuals.

ASÍ has also made some strides in including young people in the labor movement, with an initiative called ASÍ-ung. Through ASÍ-ung, they have tried to encourage young people to participate in the union movement. The purpose of ASÍ-ung is to educate younger union members on their rights as union members and introduce them to the operation of the union movement.

In the early 2000s a big hydroelectric plant was built at Kárahnjúkar by the government-owned Landsvirkjun in the northeastern part of the country to provide electricity to the aluminum smelter, Reyðarál, which was under construction in the eastern part of the country in Reyðarfjörður. Initially, ASÍ supported the construction as it increased employment outside the capital area during construction and when the smelter started operating would provide a more diversified employment opportunities in the east, where fisheries

and fish processing were the main industries. In the fall of 2002 when construction had begun, ASÍ fought for a special collective bargaining agreement to be made for the construction. However, the developers that came from outside Iceland, mainly from Italy, had planned to use the system they were used to, instead of adjusting to the Icelandic labor market. Ever since, ASÍ has fought to make sure that the rights of foreign workers in Iceland is the same as for domestic workers. This has been important in an effort to maintain the rights of Icelandic workers, reducing the risk of underbidding in the labor market and to prevent social dumping.

Other issues in which the unions have been involved are equality in the labor market, first of all gender equality, which has gained ever increasing attention in recent years, both in terms of wage equality and equality of opportunities in the labor force as well as increased attention to the violence against women and intolerance towards rape culture. The emphasis on equality has also focused on wage equality in terms of low income distribution and equal rights of foreign workers as discussed above. The discussion has also been extended to the rights of the elderly and the disabled for a decent level of living in spite of not being able to participate fully in the labor market.

Issues of housing and housing finance have also been high on the agenda of the labor union federations. The instance of owner-occupied housing is very high in Iceland, as around 80% of the population owns their housing. Housing prices have in recent years risen more than wages, while access to finance has become harder in the wake of the financial crisis. This is has made it particularly hard for young people purchasing their first apartment.

## V. Conclusion

Currently, the Icelandic labor market model is in crisis. The basis of the current model was built in 1990 with the National Pact Agreement, where high nominal wage increases followed by a spike in inflation, were rejected for a system of lower wage increases, lower inflation thus providing growth in purchasing power. Since then, collective bargaining agreements have included relatively low wage increases that nonetheless have led to a growth in purchasing power of wages. That is, until the great recession in 2008.

At that time a long period of relatively low wage increases ensued as unemployment was high and working hours fell. There seemed to be a consensus among the social partners to weather the storm together. However, after a few years of economic growth, falling unemployment and low inflation, the demands started rising again.

Wage inequality had fallen and employees with tertiary education didn't feel their education was appreciated in the labor market. At the same time trust between employers and employees dissipated as some companies showed large profit, while refusing to sign off on anything but low wage increases. Furthermore, trust between employees and the government was eroded as the government lowered or eliminated taxes on employers. This lack of trust led to high wage demands, which are likely to lead to inflation in the coming years, thus reducing the benefits of the high wage increases. The question remains whether with the new agreement in the labor market between the social partners, the next bargaining round will lead the labor market to a more sustainable path. Only time can tell.

## VI. References

Act no. 55/1980. Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda [Act on the Rights of Employees and Compulsory Contributions to Pension Funds].

ASÍ, n.d., [www.asi.is](http://www.asi.is).

Bamber, G. J., R. D. Lansbury and N. Wailes (eds. 2011). *International and Comparative Employment Relations*. London: Sage.

BSRB (n.d.). [www.bsrb.is](http://www.bsrb.is)

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (n.d.). [www.frae.is](http://www.frae.is).

Madsen, J. S., J. Due and S. K. Andersen (2011). "Employment Relations in Denmark", in Bamber et.al. eds., *International and Comparative Employment Relations*.

Magnússon, Guðmundur (2004). *Frá kreppu til þjóðarsáttar: Saga Vinnuveitendasambands Íslands frá 1934 til 1999*. Reykjavík: VSÍ. [In Icelandic]

Mósesdóttir, Lilja, Andrea G. Dofradóttir, Þorgerður Einarsdóttir, Kristjana S. Blöndal, Ein-

ar M. Þórðarson and Sigurbjörg Ásgeirsdóttir (2006), *Evaluating Equal Pay in the Nordic Countries*, Project Group: Evaluating Equal Pay.

OECD (n.d.). [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org).

OECD (2013). *Factbook 2013*. Paris: OECD.

OECD (2012). *Employment Outlook 2012*. Paris: OECD.

Ólafsdóttir, Katrín (2010). *Does the wage structure depend on the wage contract? A study of public sector wage contracts in Iceland*, PhD thesis, Cornell University Graduate School, Field of Economics.

Ólafsdóttir, Katrín and Ólafsson, Stefán (2014), *Economy, Politics and Welfare in Iceland: Booms, busts and challenges*, NordMod 2030, Delrapport 4, FaFo Research Institute, Oslo.

SA (n.d.). *SA – Business Iceland*. Available at: <http://sa.is/sa-business-iceland/>.

SA-ASÍ (2015). *Í aðdraganda kjarasamninga: Efnahagssumhverfi og launaþróun (2015)*. Skýrsla heildarsamtaka vinnumarkaðarins [In the advent of collective bargaining: Economic environment and wage development]. Reykjavík. Available at: <http://sa.is/media/1473/samningar-2015-net.pdf>.

SA-ASÍ (2013a). *Kjarasamningar og vinnumarkaður á Norðurlöndum*. Skýrsla vinnuhóps aðila vinnumarkaðarins [Collective Agreements and Labour Market in the Nordic Countries]. Reykjavík. Available at: [http://rikissattasemjari.is/static/files/Kjarasamningar\\_og\\_vinnumarkadur\\_a\\_Nordurlondum\\_Web.pdf](http://rikissattasemjari.is/static/files/Kjarasamningar_og_vinnumarkadur_a_Nordurlondum_Web.pdf)

SA-ASÍ (2013b). *Í aðdraganda kjarasamninga: Efnahagssumhverfi og launaþróun (2013)*. Skýrsla heildarsamtaka vinnumarkaðarins [In the advent of collective bargaining: Economic environment and wage development]. Reykjavík. Available at: [http://rikissattasemjari.is/static/files/Vinnumarkadsskyrsla\\_WEB.pdf](http://rikissattasemjari.is/static/files/Vinnumarkadsskyrsla_WEB.pdf)

Snævarr, S. (1993). *Haglýsing Íslands*. Reykjavík: Heimskringla. [In Icelandic]

Stability Pact of the Icelandic Federation of Labour (ASÍ), the Confederation of University Grad-

uates (BHM), the Federation of State and Municipal Employees (BSRB), the Icelandic Teachers' Association (KÍ), the Confederation of Icelandic Bank and Finance Employees (SFF), the Confederation of Icelandic Employers (SA), the Government of Iceland and the National Association of Local Authorities (2009), June 25, 1009. Available at [http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Stodugleikasattmali\\_-\\_lokaskjal\\_enska.pdf](http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Stodugleikasattmali_-_lokaskjal_enska.pdf)

Statistics Iceland (n.d.). [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is).

VIRK Starfsendurhæfingarsjóður (n.d.). [www.virk.is](http://www.virk.is).



# Norge – samspill mellom tariffavtale og lovregulering i samspill

Kristin Alsos og Kristine Nergaard

## 1. Innledning

I denne rapporten diskuterer vi den norske arbeidsmarkedsmodellen med utgangspunkt i ulike reguleringsformer. Vi er for det første opptatt av valgene mellom å regulere avtaleveien eller lovveien, gjennom en kombinasjon av lov og tariffavtale. Hvordan har myndighetene og partene i norsk arbeidsliv valgt å regulere rettigheter og plikter i arbeidslivet? I hvilke tilfeller og på hvilke områder er regulering gjennom tariffavtale (overenskomst) den sentrale veien å regulere på, og tilsvarende – på hvilke områder skjer reguleringen i hovedsak gjennom lov? Som vi skal se vil det mange områder ofte være en kombinasjon av begge reguleringsformer, og spørsmålet er dermed hvordan de utfyller hverandre. Vi er, for det andre, opptatt av hvilke overveielser og verdier som ligger bak valgene av, og preferansene for, reguleringsformer, og om dette har endret seg over tid. I norsk arbeidsliv har trepartssamarbeid tradisjonelt stått sterkt som verdi, og godt fungerende trepartsinstitusjoner betraktes som en forutsetning for den norske modellen for lønnsdannelse. Samtidig har Norge – iallfall en nordisk sammenheng – et betydelig innslag av virksomheter og arbeidstakere som ikke dekkes av tariffavtaler. Et siste spørsmål er dermed hvordan dette påvirker diskusjonen om reguleringer. Oppfattes det som en verdi å overlatesaksforhold til partene alene – uten myndighetenes inngripen? Eller ser man i Norge sterkere innslag av at partene investerer innflytelse i trepartssamarbeid, og betrakter valget mellom lov eller avtale som en praktisk og pragmatisk avveining?

## 2. Den norske arbeidslivmodellen i et historisk perspektiv

De første norske fagforeningene ble dannet på 1870-tallet og i løpet av de påfølgende tiårene vokste det fram fagforeninger innen mange yrker. I begynnelsen var disse avgrenset til en by, men etter hvert ble fagforeningene samlet i landsdekkende forbund. Arbeidernes Faglige

Landsorganisasjon, i dag Landsorganisasjonen i Norge (LO), ble dannet i 1899, og medlemstallet vokste raske de første tiårene av 1900-tallet. Arbeidsgiversiden fikk sin hovedorganisasjon i 1900, Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F), med tilknyttede landsforeninger i ulike industri- og håndverksbransjer.

### Arbeidstakerorganisasjonene

De første fagforeninger og forbund samlet arbeidere i privat sektor. I tillegg kom arbeidergrupper i offentlig sektor, blant annet arbeiderne på offentlige anlegg. Medlemstallet i LO-forbundene vokste raskt, og den tradisjonelle fagbevegelsen ble snart en maktfaktor i arbeidslivet. Parallelt til dette oppsto organisasjoner for grupper som i utgangspunktet sto fjernt fra LO-forbundene og det disse sto for. Profesjonsgrupper med høyere utdanning, som leger, tannleger og sivilingeniører, fikk tidlig sine interesseorganisasjoner. Det samme gjaldt lærere, sykepleiere og polititjenestemenn. Embetsmenn i statens tjeneste samlet seg i 1918 i et eget landsforbund, og det ble dannet fagforbund for funksjonærer i kommunene og i ulike deler av staten. Disse ble gradvis omformet til arbeidstakerorganisasjoner slik vi forstår det i dag. Det fantes også organisasjoner for funksjonærer i privat sektor. Men disse fikk aldri den oppslutning og rolle som organisasjonene for funksjonærer/tjenestemenn har hatt i nabolandene. Forsøk på å danne hovedorganisasjoner etter mønster av TCO og FTF mislykkes.<sup>1</sup>

Et særpreg ved norsk arbeidsliv er at LO var den eneste hovedorganisasjonen fram til tidlig på 1970-tallet. Det har dessuten ikke blitt inngått grenseavtaler mellom LO og øvrige arbeidstakerorganisasjoner. Det er dermed langt sterke konkurranse om medlemmer mellom ulike forbund enn det man finner i nabolandene. Slik kon-

<sup>1</sup>Torgeir Aarvaag Stokke, Stein Evju og Hans Otto Frøland (2003), Det kollektive arbeidslivet. Oslo: Universitetsforlaget 2003; Alsos, Kristin og Åsmund Arup Seip (2013), «Arbeidsfred og arbeidsrett – en sosial sak.» I Forbord, Hege (red) Arbeidsdepartementet 100 år. Oslo: Arbeidsdepartementet; Kristine Nergaard (2015), Framvekst og etablering av en offentlig meklingsinstitusjon, kommer i jubileumsskrift for den norske riksmeklingsinstitusjonen 2016, Pax forlag; Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik og Christian Lyhne Ibsen (2014), De nordiske aftalemodeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver. Nordmod2030. Fafo-rapport 2014:08.

kurranser er særlig markant i store deler offentlig sektor og i bransjer som transport og oljeutvinning. LO vedtok i 1923 industriforbundsformen som innebar at alle på samme arbeidsplass skulle samles i ett forbund, uavhengig av om de var faglærte eller ikke. I tillegg skulle forbundene favne et bredt spekter av virksomheter slik at de var industri- eller bransjeforbund.<sup>2</sup> I dag er det store flertallet av fagforbund tilknyttet en av de fire hovedorganisasjonene, LO, Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS), Unio eller Akademikerne. De to siste retter seg mot arbeidstakere med kortere eller lengre utdanninger på høyere nivå.

Den norske organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er betydelig lavere enn det vi finner i de nordiske nabolandene.<sup>3</sup> Norge har ikke a-kasser som i de øvrige nordiske landene, og dette trekkes gjerne fram som en viktig forklaring på at langt flere arbeidstakere står utenfor arbeidstakerorganisasjonene. I dag er drøyt halvparten av lønnsstakerne organisert, og organisasjonsgraden har ligget mellom 50 og 60 prosent i hele perioden fra 1950 og fram til i dag. Organisasjonsgraden var på sitt høyeste på 1990-tallet, og har gått ned de siste 15-20 årene. Nedgangen er mer markant i privat sektor enn i offentlig sektor. I offentlig sektor er om lag 80 prosent av arbeidstakerne organisert, mens organisasjonsgraden i privat sektor er på knappe 40 prosent. I tillegg er det store variasjoner mellom bransjer og mellom små og store virksomheter. Handel og hotell- og restaurantvirksomhet er blant bransjene med lavest andel organiserte. Her er kun 20 prosent organiserte.

### Arbeidsgiverorganisasjonene

Norge har i dag fem store arbeidsgiverorganisasjoner når vi inkluderer staten, der arbeidsgiveransvaret er lagt til en avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS, som omfatter kommunal og fylkeskommunal sektor. Den største arbeidsgiverorganisasjonen i privat

sektor er NHO, som ble dannet i 1989 gjennom en fusjon der blant annet N.A.F. inngikk. I tillegg kommer Virke (med tyngden innenfor handels- og servicenæringen) og Spekter som i sin tid ble opprettet som en arbeidsgiverorganisasjon for fristilte offentlige virksomheter. Alle de tre sistnevnte er kombinerte arbeidsgiver- og bransjeorganisasjoner. Det finnes også flere mindre arbeidsgiverorganisasjoner. I dag forekommer det en viss medlemskurranser på arbeidsgiversiden, ikke minst mellom NHO og Virke.<sup>4</sup>

Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden i privat sektor er om 65 prosent målt ved antall sysselsatte i medlemsbedriftene.<sup>5</sup> Dette innebærer likevel ikke at disse omfattes av tariffavtale. Et medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon medfører ikke automatisk noen tariffbinding, og både Virke og NHO har en god del medlemmer som ikke har tariffavtale. Av NHOs medlemsbedrifter var 56 prosent ikke bundet av tariffavtale i 2013. Det er i hovedsak de små virksomhetene som ikke er tariffbundet. Hvis vi ser på sysselsettingen var 77 prosent tariffbundet.<sup>6</sup> I norsk arbeidsliv iverksettes tariffavtaler gjennom krav fra partene lokalt (vanligvis fra arbeidstakersiden) med utgangspunkt i at det fagforbundet som krever avtale har minst 10 prosent av de ansatte i den gruppen det kreves avtale for. Disse bestemmelsene finnes i hovedavtalene, og gjelder kun virksomheter med 25 ansatte eller mer.

### Avtalesystemet

Et system av tariffavtaler i form av landsdekkende overenskomster fant også sin form i løpet av de første tiårene av 1900-tallet. De første landsdekkende tariffavtalene innenfor jernindustrien kom i 1907, og omfattet mekaniske verksteder over hele landet. Deretter ble det inngått landsdekkende avtaler i andre bransjer, og landsdekkende avtaler med noenlunde samme utløpstid ble ganske raskt normen. I dag er landsdekkende tariffavtaler den dominerende avtaleformen mellom LO og YS og deres mot-

<sup>2</sup> LO (2013) Grensetvister, kampkraft og tariffpolitisk styrke. Forslag og innstillinger. LO-kongressen 213, dagsorden pkt. 9 del 2.

<sup>3</sup> Se f.eks. Kristine Nergaard og Torgeir Aarvaag Stokke (2010), *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009 Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv*. Fafo-rapport 2010:47; Kristine Nergaard (2010), *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*. Fafo-notat 2010:251; Kristine Nergaard (2014) *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013*. Fafo-notat 2014:14.

<sup>4</sup> Torgeir Aarvaag Stokke, Kristine Nergaard og Stein Evju (2013) *Det kollektive arbeidslivet (2. utg.)*. *Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør*. Universitetsforlaget 2013

<sup>5</sup> Kristine Nergaard (2014) *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013*. Fafo-notat 2014:14

<sup>6</sup> NHO (2013) *Tariff*. NHOs tariffpolitiske dokument, s 8.



parter i privat sektor, NHO og Virke. Flertallet av arbeideravtalene er minstelønnsavtaler, der forhandlinger på bedriftsnivå skjer i etterkant av de sentrale forhandlingene og under fredsplikt. Tariffavtalene på sentralt nivå inngås for to år av gangen, men lønn forhandles hvert år. Forhandlingene på sentralt nivå gir vanligvis et generelt lønnstillegg og et lavlønnstillegg for bransjer med lav gjennomsnittslønn. Deretter gjennomføres lokale forhandlinger på den enkelte virksomhet under fredsplikt. I det norske tariffsystemet er det ingen praksis for at partene lokalt kan se bort fra de sentrale tilleggene, og det forhandles dermed årlig på to nivåer i store deler av arbeidslivet.

Det er en rekke arbeidstakerorganisasjoner for funksjonærer i privat sektor, og disse har også tariffavtaler for sine grupper. Reguleringsambisjonene i disse avtalene varierer mye. En god del er tariffavtaler uten sentrale lønnssetninger, og der det legges stor vekt på individuell lønnsdannelse. Variasjonen er imidlertid stor når det gjelder funksjonæravtaler, og det finnes også tariffavtaler med ganske detaljerte bestemmelser om lønn og arbeidsbetingelser.

I offentlig sektor fikk man tidlig tariffavtaler for de typiske arbeidergruppene, blant annet arbeidere på offentlige anlegg eller i kommunene. Tjenestemenn i staten fikk sin forhandlingsrett i 1933. Både i statlig sektor og i kommunal sektor har det vokst fram et forhandlings- og avtalesystem der forhandlingskartell med utgangspunkt i de fire hovedorganisasjonene forhandler med arbeidsgiversiden. Avtalene innen hver sektor holdes like for de fire hovedsammenslutningene, men det er over tid blitt større forskjell på avtalene i staten og i kommunene. Avtalestrukturen innebærer at det ikke bare er arbeidsgiver og arbeidstakersiden som må bli enige. I tillegg skal avtalen reflektere interessene til fire hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden med til dels ulike medlemsgrupper.

### Megling og konfliktløsning

Det norske meglings- og konfliktløsningssystemet ble etablert i 1915 da Stortinget vedtok en arbeidstvistlov. Det ble opprettet en meglingsinstitusjon med en riksmekler (riksmeglingsmann), og ga denne mulighet til å pålegge partene å gjennomgå tvungen megling før arbeidskonflikt kan iverksettes. Loven bygget på et skille mellom rettstvister og interessetvis-

ter og opprettet en Arbeidsrett for behandling av tariffrettslige tvister. Med dette skillet ble det også etablert et forbud mot arbeidskamp i tariffperioden. Dette var i tråd med prinsipper som LO og N.A.F. allerede hadde tatt inn i tariffavtalene. Den norske arbeidstvistloven gjenfinnes nesten uforandret 100 år etter at den ble vedtatt. Megling har i hele perioden vært vanlig i lønnsoppgjørene, ikke minst i lønnsoppgjør med en viss kompleksitet. I praksis vil riksmekleren legge ned forbud mot arbeidskamp i alle tilfeller der partene varsler at de ikke har kommet til enighet, og det er i utgangspunktet lite dramatisk knyttet til at en forhandling går til mekling. Avgjørelser i Arbeidsretten respekteres av partene, og Norge har svært få ulovlige streiker. Bruken av konfliktvåpen som boikott og sympatiaksjon er svært begrenset.

Spørsmålet om adgangen til å hindre eller avbryte arbeidskonflikter ved tvungen voldgift var et krevende tema i diskusjonen om utformingen av et regelverk omkring arbeidstvister både i perioden forut for loven av 1915. LO og N.A.F. som ellers sto langt fra hverandre, samlet seg og gikk inn for en lov uten tvungen voldgift. Dette ble også resultatet, selv om myndighetene i perioder har benyttet regler om tvungen voldgift og lønnsnemnd. I dag skjer dette i form av enkeltstående vedtak om lovinngrep som begrunnes med behovet for å avslutte arbeidskonflikter som fører til fare for liv og helse. I slike tilfeller overføres saken til Rikslønnsnemnda, som har tre uavhengige medlemmer i tillegg til representanter fra partene. Rikslønnsnemndas beslutninger betraktes som konservative i betydningen at inngåtte avtaler av relevans legges til grunn der slike finnes, og nemnda er i tillegg svært forsiktig med å imøtekomme krav som vil endre tariffavtalens prinsipielle innhold. Vedtaket fra nemnda har status som en tariffavtale.

### 3. Lov og avtale - utviklingen fra 1995 til 2015

I et historisk perspektiv illustrerer utviklingen av norske arbeidsmarkedsreguleringer hvordan topartsavtaler, trepartssamarbeid og myndighetsreguleringer spiller sammen, og i mange tilfeller ikke betraktes som klare alternativer til hverandre. Vi finner områder der lovgivning dominerer, og områder der topartsavtaler mellom arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiversiden er den dominerende formen for reguleringer. I mange tilfeller og på mange saksfelt

finner vi likevel et samspill. De overordnede reguleringene av saksfelt som samlet arbeidstid og ferie, arbeidsmiljø, stillingsvern og rettigheter knyttet til sykdom og omsorg for barn, finnes i lovverket i form av universelle regler som dekker hele arbeidsmarkedet. Tariffavtaler og ulike typer toparts og trepartssamarbeid utfyller bestemmelsene i lovverket. På andre områder – som lønnsdannelse – dominerer tariffavtaler, men ulike typer inntekts-politiske tiltak spiller inn. Det finnes også områder/saksfelt der lovgivning danner basis, men der tariffavtalene gir bedre betingelser for arbeidstakere, for eksempel høyere økonomisk kompensasjon.

### Arbeidstidens lengde og ferie

I Norge hadde man lenge tradisjon for at de store reformene i arbeidstid og ferie skjedde lovveien. I et lengre historisk perspektiv finner man et mønster der enkelte tariffavtaler banet vei, etterfulgt av lovgiving. I etterkrigstiden kom likevel de store arbeidstidsreformene lovveien. Innføring av tre ukers ferie (1947), etter hvert fire uker (1965), en ekstra uke for arbeidstakere over 60 år (1976) og fire uker pluss én dag (1981) ble gjennomført lovveien. Det samme gjelder nedsettelsen av ukentlig arbeidstid fra 48 timer til 45 timer i 1960, videre til 42,5 timer (1968) og tilslutt 40 timer (1972). Alle disse reformene ble utformet i et tett samspill mellom politiske myndigheter og partene i arbeidslivet, og gjennom en tautrekking mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. I 1986 ble imidlertid arbeidstiden satt ned fra 40 til 37,5 timer som del av lønnsoppgjøret og i 2000 ble antall feriedager utvidet fra 21 til 25 dager (fem uker). Begge disse reformene er gjennomført ved at nye bestemmelser ble tatt inn i alle tariffavtaler, uavhengig av partsforhold eller sektor. Man fikk dermed ulike regler for arbeidstakere som omfattes av tariffavtale og arbeidstakere som ikke omfattes. Disse to siste reformene er ikke fulgt opp av lovgivning som utvider bestemmelsene til alle arbeidstakere.<sup>7</sup>

### Arbeidsmiljø, deltid mm

Det norske regelverket omkring arbeidervern/ arbeidsmiljø er i hovedsak regulert gjennom lov. Dette gjelder fra den første lov om fabrikk-

tilsyn i 1892 til dagens arbeidsmiljølov som ble vedtatt i 1977, og som fortsatt gjelder.<sup>8</sup> Arbeidsmiljøloven gir ikke bare detaljerte bestemmelser om krav til arbeidsmiljøet, men etablerer også ordninger med verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Loven inneholder forpliktelser for arbeidsgiver til å drøfte med representanter for ansatte på enkelte områder, selv om «medbestemmelse» i norsk arbeidsliv først og fremst er regulert gjennom topartsavtaler (hovedavtalene). Nye bestemmelser er kommet til i perioden fra 1995 til 2015, blant annet på områder som ufrivillig deltid, vern for varslere og ulike bestemmelser som skal stoppe såkalt sosial dumping. Noen av disse nye temaene – blant annet ufrivillig deltid - var allerede regulert i enkelte tariffavtaler.

Flere av de nye bestemmelsene som er kommet de siste 10-15 årene omfatter saksfelt der partene ønsker forsterket innsats for å sikre at temaene settes på dagsordenen. For å oppnå dette har man satt i gang ulike typer for trepartssamarbeid, som regjeringens krafttak mot ufrivillig deltid. Slike tiltak kan følges opp av topartsavtaler. I 2013 undertegnet for eksempel partene i kommunal sektor en intensjonsavtale om «Det store heltidsvalget», og tariffavtalen for kommunal sektor (KS-området) har fått bestemmelser som skal bidra til flere heltidsstillinger. Også på andre området – f.eks. bruken av underleverandører og arbeidskraft fra bemaningsselskaper – finner vi en blanding av lovbestemmelser, trepartssamarbeid, topartssamarbeid og nye bestemmelser i tariffavtalene.

### Stillingsvern, midlertidige ansettelser, permitteringer og innleie

De mest sentrale reglene knyttet til stillingsvernet (midlertidige ansettelser, regler om prøvetid, oppsigelse og avskjed) og arbeidstidsreguleringer finnes også i lovverket (arbeidsmiljøloven og for ansatte i staten, tjenestemannsloven). Det vil kunne finnes bestemmelser i tariffavtalene som går utover lovens bestemmelser også på disse områdene, men kun i ganske moderat omfang. Det finnes for eksempel en sluttvederlagsordning i privat sektor som sikrer eldre arbeidstakere et vederlag hvis de må slutte på

<sup>7</sup> Se Martin Byrkjeland (2006) *Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880-2006*. Rokkan-notat 7 2006 for en omfattende diskusjon som også tar for seg vekselvirkningen mellom lov og avtale.

<sup>8</sup> Nergaard, Kristine og Sissel C. Trygstad (2013), «Felles ansvar for...» Partssamarbeid for arbeidervern og gode arbeidsplasser. I Forbord, Hege (red), Arbeidsdepartementet 100 år Oslo: Arbeidsdepartementet.

grunn av konkurs, nedbemanning eller lignende. Individuelle oppsigelser reguleres av lovverket, men tariffavtalene (oftest hovedavtaler) har bestemmelser som sikrer at ansiennitet som hovedprinsipp skal følges ved oppsigelser grunnet innskrenkninger eller lignende.

Det er kun noen få eksempler på at tariffavtalene innskrenker mulighetene til å ansette midlertidig slik de er gitt i loven. Det har vært diskutert å åpne for tariffdispositiv lovgivning, det vil si at partene gjennom lokal eller sentral avtale kan åpne for økt bruk av midlertidige ansettelser. Fra og med 1996 eksisterer en slik adgang for en svært begrenset del av arbeidsmarkedet (kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid eller arbeid i forbindelse med idrett). Arbeidstakerorganisasjonene har vært skeptiske til at det gis mulighet for å fravike lovens bestemmelser gjennom avtale på dette området, og arbeidsgiversiden synes å foretrekke liberalisering av lovverket framfor økt adgang til å avtale fravik.

Midlertidige permitteringer er mye brukt i norsk arbeidsliv som alternativ til kollektive oppsigelser.

Adgangen til permitteringer finnes kun i tariffavtalene (hovedavtalene), og er et prinsipp som verdsettes høyt av partene i arbeidslivet på begge sider. Permitteringsordningen er fulgt opp av lovverk, og dette sikrer at permitterte arbeidstakere får dagpenger som om de var arbeidsledige. Det er særlig lovbestemmelsene om dagpenger ved permitteringer som har vært diskutert i perioden fra 1995 og framover, jf. at disse strammes inn når arbeidsmarkedet er godt og utvides når det er større behov for å benytte ordningen. Man vil finne mange eksempler på at partene i fellesskap tar kontakt med myndighetene for å påvirke lovverket som ligger til grunn for bruk av den avtalefestede permitteringsadgangen. Slike initiativ ble blant annet tatt i 2008/2009, da partene fikk støtte i Stortinget for en ordning som gikk lengre enn det regjeringen opprinnelig hadde foreslått. Den avtalefestede permitteringsadgangen gjelder kun for tariffbundne virksomheter, men etter ulovfestet rett vil tilsvarende regler også gjelde for øvrige virksomheter.

Et siste tema som har vært mye diskutert er innleie av arbeidskraft fra vikarbyråer. Også her finnes de grunnleggende reguleringene

i arbeidsmiljøloven, men med mulighet for å inngå avtaler som tillater innleie utover lovens bestemmelser. Selv om det ikke finnes noen tall, er inntrykket at det er ganske vanlig at avtaleadgangen benyttes. Dette gjelder særlig i tilfeller der virksomhetene benytter utenlandsk arbeidskraft. I 2015 ble det også vedtatt bestemmelser som innebærer at man via tariffavtale kan fravike likebehandlingsbestemmelsene (jf. vikarbyrådirektivet). De sistnevnte bestemmelsene er ennå ikke satt i verk, men er overlatt til partene i lønnsoppgjøret våren 2016. Innleie av arbeidskraft var et viktig tema i lønnsoppgjøret i 2012, og likebehandlingsreglene i loven (som forelå, men som da ennå ikke var vedtatt), ble tatt inn i tariffavtalene som egne bestemmelser.

### Sykepenger, foreldrepermisjon og øvrige rettigheter for småbarnsforeldre

Bestemmelser om rett til sykepenger, foreldrepermisjon og øvrige rettigheter for småbarnsforeldre reguleres gjennom lovverket og sikrer universelle ordninger til alle lønnstakere. Også her vil man finne tariffavtalebestemmelser som utvider rettighetene sammenlignet med loven. Norsk lovgivning gir arbeidstakere 100 prosent kompensasjon opp til et gitt lønnsnivå (ca. 540 000 NOK per 2015). En del tariffavtaler, først og fremst i offentlig sektor, sikrer at arbeidstakere med lønn utover dette får full kompensasjon ved sykdom eller foreldrepermisjon. Disse bestemmelsene er ikke endret i perioden 1995 til 2015, verken i lov eller avtale. På enkelte andre områder spiller tariffavtalene større rolle. Dette gjelder korte velferdspremisjoner (time hos lege og tannlege, følge barn til første skoledag osv.). Dette er ordninger som reguleres i tariffavtalene, og der endringer i hovedsak gjøres gjeldende i alle tariffavtaler i privat sektor, men variasjoner forekommer. I 2002 fikk tariffavtalene Virke-området bestemmelser om at de to (lovfestede) ukene med ulønnet pappapermisjon i forbindelse med fødselen skulle være lønnet. Dette kom senere også inn i NHOs avtaler.

### Arbeidstid og arbeid på ubekvemme tidspunkt

Bestemmelsene om arbeidstid reguleres i arbeidsmiljøloven, men er også et område med betydelig tariffregulering. Sistnevnte kan stille strengere krav enn loven (f.eks. definere dagtid til 07-17 i stedet for 06-21 som er lovens ramme) og de kan åpne opp for alternative arbeidstidsbestemmelser ved å bruke lovens mulighet for

å avtale arbeidstidsordninger som går utover lovens grenser. I tillegg har tariffavtalene vanligvis bestemmelser om høyere kompensasjon for overtid enn loven. Lovverket gir videre ingen bestemmelser om kompensasjon for ubekvem arbeidstid, noe mange tariffavtaler gjør. Disse temaene dukker med ujevne mellomrom opp i lønnsforhandlingene.

Spørsmålet om tariffdispositiv lovgivning på arbeidstidsområdet har vært et mer prinsipielt tema i diskusjonene om arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidsgiversiden har ved gjentatte anledninger ønsket en deregulering av lovbestemmelsene, mens arbeidstakersiden har argumentert mot dette. Fra myndighetenes side har mulighetene for å oppnå fleksible ordninger gjennom tariffavtaler blitt trukket fram som et alternativ. Bestemmelsene ble sist endret i 2015, der det i større grad ble åpnet opp for fravik gjennom individuell avtale, og der avtalemyndighet ble flyttet fra sentralt nivå til lokalt nivå.

### Inntektspolitikk og trepartssamarbeid<sup>9</sup>

Prinsippet om at myndighetene ikke skal gripe inn i forholdet mellom partene i arbeidslivet står sterkt som en overordnet målsetning, og innebærer blant annet at regjering og Storting vil være forsiktig med å uttale seg om pågående lønnsforhandlinger eller saksforhold som partene ønsker å utrede/avtale bilateralt. Samtidig er det lange tradisjoner for at partene kan anmode myndighetene om å komme med bidrag i krevende lønnsoppgjør eller at partene knytter moderate lønnsoppgjør til sosiale reformer. Myndighetene bistår også med ulike inntektspolitiske råd og organer (trepartsorganer), blant annet Teknisk beregningsutvalg (TBU) som utreder det økonomiske grunnlaget for lønnsoppgjørene inkludert en detaljert lønnsstatistikk og møteplasser som regjeringens Kontaktutvalg og Arbeids- og pensjonspolitisk råd. Her møtes de ni hovedorganisasjonene og myndighetene.

**Solidaritetsalternativet** ble betegnelsene på det inntektspolitiske samarbeidet som kjennetegnet første halvdel av 1990-tallet (formelt 1992-1997). Solidaritetsalternativet var svaret på de utfordringer som norsk økonomi sto ovenfor

etter at flere år med høy lønnsvekst på 1980-tallet ble etterfulgt av en bankkrise og påfølgende lønnslover i 1988 og 1989. Lønnsmoderasjon inngikk som et sentralt element, mens myndighetens skulle bidra med sysselsettingspolitikk og pengepolitiske tiltak. Lønnsoppgjørene skulle som vanlig skje som frie forhandlinger, det vil topartsforhandlinger.<sup>10</sup> Mot slutten av 1990-tallet sto igjen norsk økonomi ovenfor sterk lønnsvekst og behov for justeringer. Lønnsoppgjøret i 1998 bidro til en svekkelse av konkurranseevnen, og regjeringen satte i 1999 ned flere offentlige utvalg som skulle vurdere ulike aspekter ved lønnsdannelsen.<sup>11</sup> Utvalgene konkluderte med en videreføring av så vel de institusjonelle reguleringsene (nedfelt i arbeidstvistloven), som de grunnleggende prinsippene for lønnsdannelse, den såkalte Aukrust-modellen som nå fikk betegnelsen **frontfagsmodellen**. Frontfagsmodellen legger til grunn at konkurranseutsatt sektor, i praksis lønnsoppgjøret for verkstedindustrien, setter en økonomisk ramme som andre bransjer og sektorer må følge. Hovedkonklusjonene fra disse utvalgene er videreført i offentlige utvalg også de senere årene.<sup>12</sup>

I løpet av 2000-tallet er det etablert at hovedprinsippene for lønnsdannelsen er akseptert av samtlige hovedorganisasjoner. Det inntektspolitiske samarbeidet er blitt utvidet fra tre parter (staten, LO og NHO) til å omfatte ni organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette har ført til nye typer diskusjoner om innretningen av frontfagsmodellen, blant annet beregnes rammen nå i praksis som et gjennomsnitt av arbeider- og funksjonærlønner innen LO-NHO-området (industrien). I utredningen fra 2013 (NOU 2013: 13) diskuterte man de utfordringene som økt arbeidsinnvandring, lavlønnskonkurranse og den sterke oljeavhengigheten medførte for lønnsdannelsen. Konklusjonene fra utvalget var en understreking av behovet for å styrke de kollektive institusjonene, inkludert frontfagets retningsgivende funksjon for samlet lønnsvekst.

### Pensjon

Norge har de senere årene utredet og vedtatt en omfattende reform av den offentlige pen-

<sup>9</sup> Se Stokke, Evju og Frøland (2001) og Stokke, *Nergaard og Evju (2013)* for en gjennomgang av lønnsoppgjørene.

<sup>10</sup> NOU 1992:26 *Sysselsettingsutvalget*

<sup>11</sup> NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping* og NOU 2001:14 *Vårens vakreste eventyr...?*

<sup>12</sup> NOU 2003:13: *Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs* og NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*

sjonsordningen (Folketrygden), og dette har også involvert partene i arbeidslivet. Med enkelte unntak er ikke pensjonsordninger regulert i tariffavtaler på sentralt nivå i privat sektor i norsk arbeidsliv. Arbeidstakersiden har gjentatte ganger i løpet av de siste 15 årene forsøkt å styrke sin innflytelse over tjenstepensjonsordningene ved å kreve at ordningene tariffestet. I hovedsak har man ikke vunnet fram med slike krav, selv om slike ordninger kan være regulert av avtale på virksomhetsnivå. I 2014 ble partene i mange tariffområder enige om å utrede ulike tema knyttet til pensjon, men spørsmålet om en tariffesting inngår ikke i disse.

Ordnningen med avtalefestet førtidspensjon (AFP) ble innført i lønnsoppgjøret i 1988, og er utvidet og videreført ved senere lønnsoppgjør, senest ved en omfattende reform av ordningen i 2008. Arbeidsgivere som omfattes av tariffavtale betaler inn et bidrag til en fondsbasert ordning basert på virksomhetenes samlede lønnskostnader. Selv om AFP-ordningen er forankret i topartsavtaler, forutsetter ordningen bidrag fra staten gjennom skattefordeler og tilpasning av folketrygden, og tematikken har preget flere av lønnsoppgjørene i perioden 1995-2015.

### Medbestemmelse – tillitsvalgte

Viktige deler av bestemmelsene om ansattes representasjon finnes i avtaleverket, og da først og fremst hovedavtalene. Lovverket, blant annet arbeidsmiljøloven, pålegger også arbeidsgiver å drøfte ulike typer saksforhold med representanter for de ansatte. I de senere årene har lovverket (arbeidsmiljøloven) fått slike bestemmelser på nye områder, blant annet plikt til å drøfte virksomhetens bruk av deltidsstillinger og midlertidige ansettelser. Her vil man også finne noenlunde tilsvarende bestemmelser i en del tariffavtaler. Det samme gjelder bestemmelser som skal sikre at virksomheten drøfter bruk av innleid arbeidskraft med de tillitsvalgte. Selv om dette er et temaområde der tariffregulering dominerer, er drøftingsplikt på nye områder tatt inn i lovverket de senere årene.

### IA-avtalen

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått i 2001, og er en intensjons- og

samarbeidsavtale mellom partene i arbeidslivet og staten på sentralt nivå. Avtalen forutsetter at det skal inngås avtaler på virksomhetsnivå om hvordan målene i IA-avtalen skal oppnås. Målene er knyttet til lavere sykefravær, hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne og øke yrkesaktiviteten blant personer over 50 år. Som ledd i arbeidet er det blant annet innført nye regler og retningslinjer for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Avtalen forutsetter samarbeid mellom partene på lokalt og sentralt nivå, men virkemidlene er i hovedsak basert i lovgivning.

### Lønnsoppgjørene i perioden 1995 – 2015 og statens bidrag

Lønnsoppgjørene i perioden 1995-2015 er gjennomført som topartsoppgjør, men der partene har anmodet regjeringen om bidrag i form av sosiale reformer/andre typer tiltak. Slike anmodninger kan komme i form av felles henvendelser fra LO og NHO i løpet av forhandlingene, ved at Riksmekleren retter en henvendelse til regjeringen eller temaene kan settes på dagsordenen på møter i de inntektspolitiske utvalgene. De senere årene har slike henvendelser ofte kommet ganske sent i forhandlingsløpet, og staten har i senere årene hatt en mer tilbaketrukket rolle enn tidligere tiår.<sup>13</sup>

Statens bidrag har variert. På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet sto etter- og videreutdanning på dagsordenen, og ulike typer reformer ble vedtatt i Stortinget, blant annet rett til ulønnet permisjon for videreutdanning og styrkede rettigheter for voksne uten fullført grunnutdanning. Dette ble i all hovedsak gjennomført i lovverket. LO presset også for å få gjennomslag for en fondsbasert finansieringsordning for livsopphold for de som benytter muligheten for utdanningspermisjon, uten å få gjennomslag for dette. På første del av 2000-tallet ble spørsmål om tjenstepensjon satt på dagsordenen sammen med omfattende reformer i folketrygden. Også her ble de store reformene gjennomført lovveien. AFP-ordningen, og statens bidrag til denne, var sentralt for at partene nådde fram til enighet i lønnsoppgjørene i 2008 og 2009. I de senere år har tiltak for økt seriøsitet i arbeidslivet vært viktig, inkludert statens bidrag i form av bransjeprogram og andre satsninger.

<sup>13</sup> Se kapittel 5 i Stokke, Nergaard og Evju 2013.

Statens bidrag innebærer ikke nødvendigvis store sosiale reformer. I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2015 ba LO og NHO regjeringen endre bestemmelsen om dagpenger under permittering, mens de i 2014 fikk lovnader om økt statlig innsats for å sikre arbeidsinnvandrere grunnleggende norskkunnskaper samt bedre ordninger for å sikre godkjenning av fagbrev tatt i utlandet.

### Avtaledekning og allmenngjøring

Alle arbeidstakere i offentlig sektor omfattes av tariffavtaler. I privat sektor er tallet mer usikkert. I spørreundersøkelser oppgir mellom 50 og 60 prosent av arbeidstakeren at deres lønns- og arbeidsvilkår helt eller delvis fastsettes av tariffavtale. Hvis vi tar utgangspunkt i opplysninger fra arbeidslivets parter blir anslagene lavere. Andelen arbeidstakere i privat sektor som formelt bindes av tariffavtale er per 2014 neppe over 50 prosent.

Tallene for tariffavtaledekning inkluderer ikke effekten av allmenngjorte tariffavtaler. Norge har siden 1994 hatt en ordning hvor tariffavtaler kan allmenngjøres. Denne ordningen skiller seg fra andre europeiske ordninger på flere områder. Ordningen er rettet mot arbeids- og tjenesteinnvandring, og har som formål å motvirke lavlønnskonkurransen i det norske arbeidsmarkedet. De første avtalene ble allmenngjorte i tilknytning til EUs østutvidelse i 2004, men antall avtaler som har blitt allmenngjorte er begrenset. Om en avtale skal utvides til å dekke virksomheter som ikke er direkte bundet av dem, avgjøres av en statlig oppnevnt nemnd, Tariffnemnda. Nemnda kan i prinsippet fatte vedtak om allmenngjøring på eget initiativ, men så langt har alle vedtakene blitt gjort som følge av en begjæring fremsatt av en arbeidstakerorganisasjon (i hovedsak LO). Det er kun i de tilfeller at nemnda finner det dokumentert at utenlandske arbeidstakere arbeider på vilkår som er dårligere enn sammenlignbare norske arbeidstakere, at et vedtak om allmenngjøring kan fattes. Både begjæringene og vedtakene har vært relativt smale når det gjelder hvilke bestemmelser som har blitt omfattet av allmenngjøringen. I hovedsak har det dreid seg om lønn og andre godtgjørelser, og til dels arbeidstid. Et vedtak innebærer at det fastsettes en forskrift som regulerer hvilken minstelønn

og eventuelt andre vilkår som skal gjelde for det området vedtaket omfatter. Den norske allmenngjøringsordningen kan derfor sies å ha kompensert for den situasjon at Norge ikke har noe lovfestet nasjonal minstelønn. Det har også blitt hevdet at den norske ordningen i realiteten ikke er en allmenngjøringsordning, men en bransjevis lovfesting av lønns- og arbeidsvilkår<sup>14</sup>. På grunn av at få vilkår allmenngjøres, og uenigheter knyttet til hva slags ordning dette i realiteten er, har det så langt ikke har vært naturlig å se på denne ordningen som en utvidelse av tariffavtaledekningen.

Ved utgangen av 2015 er åtte tariffavtaler delvis allmenngjort, og innenfor disse områdene er det dermed lovfestet bransjevise minstelønninger. Dette omfatter bygg, skips- og verftindustrien, jordbruk og gartneri, renhold, fiskeindustri, elektro godstransport på vei og persontransport med turbil. Fra en prøvende start, kan vi altså nå se at stadig flere forbund ønsker allmenngjøring av sine avtaler. Holdningene har skiftet fra en skepsis mot at allmenngjøring skulle gjøre at arbeidstakerne ikke så noe poeng i å organisere seg siden de uansett fikk tarifflønn, til et redskap som skal forhindre at egne medlemmer blir utkonkurrert av billig østeuropeisk arbeidskraft.

### 4. Mål og verdier i samspillet mellom lov og avtale i norsk arbeidsliv Ulike former for samspill

Som forrige avsnitt viser, samspiller lov og tariffavtaler på ulike måter. På den ene siden har lovgiver og tariffparter delt områdene mellom seg ved at enkelte reguleringer kun finnes i lov eller kun finnes i avtaler. Et typisk eksempel er regler om helse, miljø og sikkerhet som kun finnes lovregulert, mens bestemmelser om lønn og andre godtgjørelser i all hovedsak kun finnes i tariffavtalene. Fordelingen mellom lovgiver og parter representerer imidlertid ikke noe begrensning i deres kompetanse, men mer en fordeling som har vokst frem gjennom tid. Vi skal komme nærmere tilbake til det senere.

På andre områder finnes det både lov- og tariffreguleringer. Her kan tariffavtalene fastsette bestemmelser som gir arbeidstakerne bedre rettigheter enn det loven gir. Et eksempel på dette er rammene for den ukentlige arbeids-

<sup>14</sup> Evju, Stein (2009) «Allmenngjøring på norsk». I *Arbeidsrett og arbeidsliv*. Bind 4, s. 1-39, på s. 23

tiden, hvor loven setter en grense på 40 timer (for de som ikke arbeider skift eller turnus), men der avtalen siden 1986 har hatt en grense på 37,5 timer.

Tariffavtalene kan imidlertid også gå andre veien, ved å gi en dårligere eller annen beskyttelse for arbeidstakerne. Arbeidsmiljøloven er en vernelov og utgangspunktet er at det ikke kan avtales vilkår som er gir arbeidstakerne dårligere beskyttelse enn det loven fastsetter. Det kan imidlertid være utfordrende å utforme en lov som passer alle virksomheter. Loven er derfor på enkelte områder tariffdispositiv. Det betyr at partene i tariffavtaler kan avtale vilkår som gir en annen beskyttelse. Dette har særlig praktisk betydning for arbeidstidsområdet. Her er adgangen til å gjøre fravik fra loven større jo høyere opp i tariffhierarkiet man kommer. Den videste avtaleadgangen har organisasjoner med «innstillingsrett», dvs. fagforeninger som har minst 10 000 arbeidstakere som medlemmer, eller arbeidsgiverforeninger som organiserer minst 100 arbeidsgivere med til sammen har minst 10 000 ansatte. Disse kan i prinsippet inngå avtaler som omfatter fravik fra de fleste av arbeidstidsbestemmelsene. Med minstereguleringer i loven som kan fravikes gjennom tariffavtaler har lovgiver søkt å finne en balanse mellom virksomhetenes behov for tilpassing og et reguleringsnivå hvor det i utgangspunktet asymmetriske maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er utjevnet.<sup>15</sup>

En tredje måte samspillet mellom lov og tariffavtaler viser seg, er ved at tariffavtalene kan innta lovbestemmelser, eller henvisning til disse. En grunn til at dette har blitt gjort, er at partene på denne måten ønsker å gjøre regelverket mer tilgjengelig for partene ute i virksomhetene. I og med at både lovgiver og partene fastsetter regelverk på de samme områdene, vil en forståelse av hvilke regler som faktisk gjelder, avhenge av at en undersøker begge kilder. Særlig fra arbeidstakersiden har det vært et behov for at lovbestemmelsene tas inn i tariffavtalene slik at de tillitsvalgte kan få oversikt over alle gjeldende regler ved kun å slå opp i tariffavtalen.

En fjerde form for samspill finnes der regelutviklingen skjer i et samspill mellom lov og avtale. På enkelte områder har tariffpartene på bransjenivå blitt enige om regler som senere blir tatt opp i andre avtaler, og til slutt kan bli gjort gjeldende for alle arbeidsforhold gjennom en lovfesting. Lovgiver kopierer da ikke nødvendigvis de tariffestede reglene, men har funnet inspirasjon til måter å regulere på. Et eksempel på dette er bestemmelser knyttet til fortrinnsrett for deltidsansatte til å få utvidet sin stilling. Dette var bestemmelser som først kom inn i de offentlige tariffavtalene, og senere ble spredt til deler av privat sektor, for så å bli tatt inn som en generell regel i arbeidsmiljøloven i 2005.

Et eksempel på motsatt rekkefølge finner vi i reglene knyttet til skift- og turnusarbeid. Skift- og turnusarbeid er regulert i så vel tariffavtale som lov. I 2009 ble det vedtatt nye regler for skift- og turnusarbeid for å sikre likebehandling av de mannsdominerte skiftordningene og de kvinnedominerte turnusordningene. Det ble forutsatt at tariffavtalene ble endret i tråd med endring i loven, noe som også skjedde.<sup>16</sup> Skift- og turnusarbeidene som omfattes av tariffavtale har fortsatt kortere arbeidstid enn det som følger lovens bestemmelser, men lovendringen medførte at visse typer turnusordninger fikk kortere arbeidstid uavhengig av om de var regulert av lov eller tariffavtale.

### Arbeidsgiversiden: Skepsis til forpliktelser i sentrale tariffavtaler

Hva er det som avgjør om bestemmelser kommer inn lov- eller avtaleveien? Og hva foretrekker partene? Overordnet kan det se ut som arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har en ulik tilnærming til dette spørsmålet. I NHOs tariffpolitiske program heter det:

«Tariffavtalen er ment å skulle utfylle reguleringen av rettigheter og plikter mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne innenfor lovens rammer eller på ulovfestede områder.»

NHO uttrykker med dette at organisasjonen ikke har noe ambisjon om at tariffavtalen skal

<sup>15</sup> Se f.eks. Torgeir Aarvaag Stokke, Øyvind M. Berge og Åsmund Arup Seip (2010), *Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven. Utvikling, omfang og praksis*. Fafo-rapport 2010:42

<sup>16</sup> NOU 2008: 17 *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid og påfølgende lovendringer*.

være det dominerende reguleringsinstrument. Deler av arbeidsgiversiden kan sies å ha en skepsis til tariffreguleringer, noe som gjør at de foretrekker lovreguleringer på mange områder. Skepsisen har en sammensatt begrunnelse. For det første er dette knyttet til en opplevelse av at tariffavtalene er statiske. Arbeidsgiverne har erfart at bestemmelser som først har kommet inn i tariffavtalene, er vanskelig å få ut igjen. Tariffavtalene har dermed vokst i omfang, og bestemmelser som arbeidsgiversiden mener tiden har løpt fra, er fremdeles gjeldende mellom partene. Dette kan ha bidratt til at det i enkelte tilfeller oppleves enklere for arbeidsgiverne å få endret en lov enn sin egen tariffavtale.<sup>17</sup> Dette er ikke noe nytt argument fra arbeidsgiversiden. I NHOs lønnspolitiske dokument fra 1995 hevdes tariffavtalene å ha en «iboende konserverende kraft», og da med særlig adresse til reguleringene av arbeidstid.<sup>18</sup> Dette kan likevel ses like mye som et argument for desentralisering av forhandlingene som at avtale skal erstattes med lov.

For det andre innebærer all regulering, enten det er i lov eller tariffavtale, en begrensning av arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgivernes ønsker om fleksibilitet er ikke bare et argument som avgjør valget om lov- eller tariffregulering, men gjelder uansett. Det er likevel slik at tariffavtalenes reguleringer ofte kan være mer detaljerte enn lovverket, i og med at de ikke skal gjelde ut over en enkelt bransje. Mens lovverket gir mer overordnede rammer, der det fremdeles vil være stort rom for lokale tilpasninger, kan avtalene begrense arbeidsgivernes fleksibilitet ytterligere.

For det tredje er arbeidsgiverne opptatt av konkurransesituasjonen mellom virksomheter som er bundet av tariffavtale og de uten, samt konkurransesituasjonen med utlandet. Hvordan tariffavtalen påvirker virksomhetenes konkurransevne har muligens hatt ekstra oppmerks-

omhet i Norge på grunn av den relativt lave tariffavtaledekningen i deler av privat sektor. Tariffreguleringer innebærer en fordyrende faktor for tariffbundne arbeidsgiverne dersom ikke dette veies opp av reguleringer som også gir arbeidsgiverne fordeler. Dermed kan det å være bundet av en tariffavtale oppleves som en ulempe. Denne vurderingen har blitt klart uttrykt av arbeidsgiverne. I NHOs tariffpolitiske program understrekes det at det ikke skal være en «konkurransmessig ulempe å tilhøre det organiserte arbeidslivet» og at tariffavtalene ikke skal være «en kostnadmessig negativ konkurransefaktor».<sup>19</sup> NHO viser særlig til den internasjonale konkurransen, og ønsker som følge av dette mer rammepregede tariffavtaler der det ikke gis bedre rettigheter til arbeidstakerne etter tariffavtale enn etter lov. Konkurransen innad i de ulike nasjonale bransjene vil imidlertid også ha betydning. Dette kommer til uttrykk gjennom at NHO mener at tariffavtaler som organisasjonen er part i, og som gjelder for virksomheter innen samme bransje, skal være like. Tilsvarende skal også uorganiserte virksomheter som blir bundet av en avtale med et fagforbund, ha avtaler som er like de NHO er part i.

Et område hvor skepsisen mot tariffregulering har kommet tydelig frem er tjenestepensjon. Mens pensjon er tariffestet i offentlig sektor, har motstanden vært stor til å gjøre noe tilsvarende i privat sektor. Enkelte avtaler har hatt bestemmelser om tjenestepensjoner, men som tidligere nevnt har dette i hovedsak ikke vært regulert i de landsdekkende avtalene. Fra 2002 har alle virksomheter fått en lovfestet plikt til å innføre tjenestepensjonsordninger. Loven setter et minstekrav, men det er opp til virksomhetene å avgjøre om de skal ha ordninger som er bedre enn dette. De nærmere betingelsene for slike ordninger, er spørsmål som i prinsippet kunne vært regulert i tariffavtaler. NHO har ikke villet pålegge bedriftene store økonomis-

<sup>17</sup> Jf. Anne-Kari Bratten, administrerende direktør i arbeidsgiverforeningen Spekter som spissformulerer det som følger «Noen hevder det er lettere å endre Grunnloven enn å få en bestemmelse ut av en tariffavtale. Avtalenes tykkelse kan saktens indikere at det er noe i påstanden. For ofte i det siste har jeg hørt uorganiserte arbeidsgivere si at de verken vil organisere seg eller inngå tariffavtaler fordi de oppfatter at disse avtalene er hugget i stein og dermed ikke kan endres i takt med hvordan bedriften utvikler seg.»

<sup>18</sup> NHO (1995) Nye driftsformer og tariffpolitikk, cit. Stokke (2000) Norske arbeidsgiverorganisasjoner – stabil sentralisering? i Jensen (red.) Arbeidsgivere i Norden. En sosiologisk analyse af arbeidsgiverorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark. Nord arbeidsmarked, s. 9-77.

<sup>19</sup> NHO 2013, s. 10 og 13.



ke bindinger og mener i tillegg at pensjon er et spørsmål for den enkelte bedrift.<sup>20</sup> Dette har medført flere arbeidskonflikter på 2000-tallet. I lønnsoppgjøret i 2014 vedtok LOs representantskap å kreve innflytelse over ansattes tjenestepensjoner i privat sektor. NHO gikk imidlertid sterkt ut mot dette. I det forbundsvise oppgjøret ble Fellesforbundet og Norsk Industri enige om spørsmålet skulle utredes frem til neste hovedoppgjør i 2016. Tilsvarende bestemmelser ble også inntatt i andre tariffområder i privat sektor.

Arbeidsgivernes skepsis kan knyttes opp mot et fleksibilitetsønske, og at de ser det som en ubetinget fordel å bestemme dette selv. Siden 2002 har mange virksomheter gått over fra ytelsesbaserte pensjonsordninger til innskuddsbaserte. Endringen har blant annet innebåret at ytelsesbaserte ordninger hvor den økonomiske risikoen har lagt på arbeidsgiver har blitt byttet ut mot ordninger som er langt mer økonomisk forutsigbare for arbeidsgiverne. Dette skiftet har vært enklere i og med at arbeidsgiverne ensidig har kunnet endret ordningene i de tilfellene der ordningen ikke har vært avtalesfestet. Reelt sett vil de økonomiske bindingene ved at penger puttes inn i en pensjonsordning ikke være ulike bindingene ved å øke lønningene. Dermed kan det argumenteres for at tariffesting ikke vil være dyrere for arbeidsgiverne: Kostnader til pensjon vil ikke komme på toppen av lønnsøkningene, men måtte tas innenfor oppgjørets økonomiske ramme. Det er derfor mulig at det er muligheten til fleksibilitet både med valg og endring av pensjonsordning, og fleksibilitet med hensyn til om disse økonomiske midlene skal brukes på lønn eller pensjon som har vært avgjørende for den prinsipielle holdningen på arbeidsgiversiden.

Arbeidsgivernes erfaringer med tariffesting av AFP, kan illustrere hvordan konkurranseulempene har bidratt til en skepsis mot tariffreguleringer. Ordningen med AFP kom inn i avtalene mellom LO og NHO i 1988. Opprinnelig gjaldt den uttak fra 66 års alder, men i etterfølgende oppgjør ble denne grensen senket. Fra 1998 har det vært mulig å gå av med AFP fra 62 år. Senere har også andre organisasjoner kommet inn i ordningen. Ordningen finansieres gjennom midler fra staten og virksomhetene som er

tilsluttet ordningen. AFP-ordningen er en del av alle tariffavtaler, jf. at det for begge parter er viktig at det ikke kan spekuleres i «dyre» og «billige» tariffavtaler innen samme bransje. LO og YS krever derfor AFP i alle avtaler, også for virksomheter som ikke er arbeidsgiverorganisert. AFP-ordningen kan imidlertid være av større nytte for noen virksomheter enn andre. Virksomhetene betaler en premie uavhengig av om de har ansatte som tar ut AFP, jf. at ordningen delvis er fondsfinansiert. De tariffbundne medlemmene i arbeidsgiverorganisasjonene blir på denne måten bundet til å betale premie uavhengig av om deres arbeidstakere har nytte av ordningen. Dette har ført til at virksomheter med mange unge ansatte, for eksempel innen varehandelen, betaler inn til en ordning som de ansatte ikke har nytte av. Dermed vil virksomhetene ha en skepsis mot tariffavtalene, særlig i bransjer der avtaledekningen er lav og arbeidsstokken ung.

### Arbeidstakersiden: Foretrekker avtale, men lov er også greit å ha

Heller ikke LO ser for seg at tariffavtalene skal være helt dominerende, men legger i større grad enn arbeidsgiverne vekt på tariffavtalene som reguleringsinstrument. I en uttalelse fra LO-kongressen i 2013 heter det: «Reguleringen av arbeidslivet må skje gjennom en kombinasjon av kollektivt avtaleverk, lovregulering og effektive offentlige tilsynsorganer.»

Det grunnleggende prinsippet for fagbevegelsen er at det skal lønne seg å være fagorganisert. I dette ligger det at tariffavtalene skal gi arbeidstakerne noe mer enn loven gjør. Hvis det ikke er noen forskjell på lov og avtale, vil ett av argumentene for å organisere seg og betale medlemskontingent falle bort. Dette hensynet kan sies å være ivaretatt ved at tariffavtalene regulerer lønn, noe loven ikke gjør, men prinsippet har gått videre enn dette. Prinsippet balanseres imidlertid opp mot at arbeidstakersiden også ønsker at noen goder skal være universelle for alle, og dermed må lovfestes. Dette gjelder generelle velferdsgoder som arbeidsløshetsstønad, sykepenger og pensjon. Tanken om universelle goder kan også sies å være en del av forklaringen på hvorfor pensjon i liten grad er tariffestet i Norge. På 1960-tallet ønsket LO en tariffesting av pensjon, men da den da-

<sup>20</sup> Aftenposten 10.02.14

værende regjeringen gikk inn for en folketrygd som skulle omfatte alle, sluttet også LO opp om dette. De universelle ordningene bidrar til å jevne ut forskjeller, og sikrer at alle har grunnleggende sosiale rettigheter. Fagbevegelsens ønske om lovfesting av disse rettighetene er dermed basert på solidaritetshensyn – de kjemper frem rettigheter som også omfatter personer med svak tilknytning til arbeidslivet og med svak forhandlingskraft.

At tariffavtalene skal være mer verdt enn loven, må også veies opp mot hva som er mulig til å få til. Dersom det er vanskelig å få arbeidsgiversiden med på tariffregulering, vil fagbevegelsen som en alternativ strategi arbeide for at tilsvarende endringer kommer lovveien, for eksempel ved å påvirke i de kanaler der partene og myndighetene møtes. Fagbevegelsen argumenterer imidlertid med at lovfesting har en vesentlig ulempe, og det er at lover kan bli omgjort av Stortinget.<sup>21</sup> Organisasjonen må derimot være enig for å endre avtalene. Dette kan sies å spille direkte opp mot arbeidsgivernes kritikk av at tariffavtalene er for statiske.

Det ble innledningsvis stilt spørsmål ved om allmenngjøringsordningen ville være en trussel mot tariffavtalene som rekrutterings-instrument for fagbevegelsen. Deler av fagbevegelsen fryktet at allmenngjøring av tariffavtaler ville innebære at alle fikk det samme, uavhengig av om de var organiserte eller ikke. Motivasjonen for å betale kontingent ville dermed falle bort. Dette gjorde at mange LO-forbund lenge var skeptiske til allmenngjøringsinstituttet. Den første allmenngjørings-begjæringen kom i 2003, ti år etter at loven ble vedtatt, og var på mange måter en test på hvordan dette ville virke. Erfaringene med allmenngjøringen viser imidlertid at dette på langt nær er et likeverdig alternativ til å være bundet av tariffavtale. Dette gjelder særlig i de vedtakene som allmenngjør minstelønnsavtaler. Her er forskjellen mellom den lovfestede minstelønnen og gjennomsnittslønnen fremdeles stor. Retten til lokale forhandlinger om lønn er ikke en del av allmenngjøringsvedtaket, og det er vel uansett lite sannsynlig at en slik lovfesting ville hatt

stor effekt. I tillegg er det få bestemmelser ut over lønn og enkelte lønnstillegg som blir allmenngjort. Det innebærer at øvrige rettigheter kun kan oppnås dersom en blir omfattet av en tariffavtale. Erfaringen har gjort at flere forbund har sendt inn begjæringer om allmenngjøring. Et av de mest skeptiske forbundene, Norsk Transportarbeiderforbund, har ikke selv begjært sine avtaler allmenngjort, men støttet begjæringer fra YS (som organiserer de samme arbeidstakergruppene) som gjaldt transportnæringen.

Også LO er imidlertid opptatt av at tariffavtalene kan bli for dyre, og at dette kan bidra til at arbeidsgivere prøver å vri seg unna eventuelle avtalekrav.<sup>22</sup> Hvilke utslag dette har hatt, er vanskelig å si noe om. Dette vil være vurderinger som gjøres bak lukkede dører.

### Generelle vurderinger – trekk ved det norske arbeidsmarkedet

Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har vært opptatt av at en lovfesting av rettigheter ikke bare sikrer at reglene gjelder for hele arbeidslivet, men at det også gir større bevissthet om bestemmelsene. Dette ble blant annet brukt som et argument da bestemmelsen om fortrinnsrett for deltidsansatte ble lovfestet.<sup>23</sup> Det at man i deler av privat sektor har lav organisasjonsgrad og relativ lav tariffavtaledekning spiller også inn. Hvis man ønsker å nå ut til de delene av arbeidslivet der utfordringene er størst, for eksempel deler av servicenæringen, er lovfesting kombinert med kontrolltiltak nødvendig. I tillegg vil tradisjon og praksis spille inn. På noen områder har lovgivning alltid vært den dominerende reguleringsmekanismen. Selv om arbeidstakersiden kunne tenkt seg supplerende reguleringer i tariffavtalene - f.eks. på områder som pensjon – vil det være svært krevende å oppnå dette. Dette gjelder særlig sakfelt som betraktes som prinsipielle og del av arbeidsgivers styringsrett. På andre områder – som korte velferdspermisjoner – har man tradisjon for tariffregulering, og nye rettigheter kan komme som del av et lønnsoppgjør der ulike krav veies opp mot hverandre.

<sup>21</sup> HK-nytt 10.11.2010.

<sup>22</sup> HK-nytt 10.11.2010.

<sup>23</sup> Jf. eks. Skift-turnus-utvalgets innstilling som tar for seg den lovfestede fortrinnsretten til større stilling for deltidsansatte (NOU 2008: 17 side 16).

## Utvikling over tid

Utviklingen i tariffavtalene de siste tjue årene gjenspeiler hovedorganisasjonenes holdninger til forholdet mellom lov og avtaler. Det har i hovedsak ikke kommet til nye tema som kun er regulert i tariffavtaler. Det finnes imidlertid områder hvor tariffavtalene har vært først ut, og hvor lovgiver har kommet på banen i ettertid. Et slikt område er tiltak mot sosial dumping og lavpriskonkurranse. Her hadde tariffavtalene innenfor industrien lenge hatt bestemmelser som sikret tillitsvalgte rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører. Disse var imidlertid lite brukt. I forbindelse med tariffoppgjøret i 2006 ble Norsk Industri og Fellesforbundet enige om ytterligere reguleringer som skulle styrke virksomhetenes og tillitsvalgte kontroll med de vilkår som ansatte hos under-entreprenører og innleide arbeidstakere arbeidet på. Som en del av oppgjøret ble partene også enige om å ta et initiativ overfor myndighetene for å sikre håndhevelse med reglene. Avtalen kan ses på som en toleddet strategi fra Fellesforbundet side. På den ene siden fikk en til reguleringer i tariffavtalen langt raskere enn det en ville fått lovveien. Samtidig brukte en den bilaterale avtalen til å legge press på myndighetene.

I ettertid har det kommet en rekke lovbestemmelser som er ment å demme opp for lavlønnskonkurranse, og som går lenger enn de tariffavtalene regulerte. Dette har imidlertid også en annen bakgrunn. Mange av de virksomhetene der en antar at det er størst problemer knyttet til lavlønnskonkurranse og sosial dumping, er uorganiserte på arbeidsgiversiden, og tilsvarende er arbeidstakerne ikke medlemmer av norske fagforeninger. Her kan ikke norske fagforbund (eller arbeidsgiverorganisasjoner) kreve tariffavtale. Dersom en skal sikre disse arbeidstakerne rettigheter, må reglene lovfestes.

De siste tjue årene har også EU-retten kommet inn som en ny reguleringskilde. Fra Norge ble bundet av EØS-avtalen i 1994, har en rekke EU-direktiver blitt gjennomført i norsk rett. Mens en i Danmark har tradisjon for at partene blir enige om hvordan direktivene skal gjennomføres, har dette skjedd som et ordinært lovgivningsarbeid i Norge. Dette var også tilfellet da vikarbyrådirektivet skulle implementeres i Norge. Partene ble konsultert gjennom at de innga høringsuttalelser til departementet, men reglene ble i hovedsak utviklet av juris-

tene i Arbeidsdepartementet. Det finnes likevel direktiver hvor det har blitt valgt en annen løsning. Implementering av EUs direktiv om informasjon og drøftelser i norsk rett, skulle skje samtidig med at et regjeringsnedsatt utvalg som skulle utarbeide en ny arbeidsmiljølov, Arbeidslivslovutvalget. Som et ledd i dette arbeidet ble det nedsatt en arbeidsgruppe der kun partene var representert. Arbeidsgruppen utarbeidet et lovforslag basert på direktivets regler. Dette lovforslaget inngikk som en del av Arbeidslivslovutvalgets utredning, og ble også en del av den nye arbeidsmiljøloven. I motsetning til vikarbyrådirektivet, var bestemmelser om informasjon og konsultasjon partenes domene, og var tatt inn i hovedavtalene. Lovgiver hadde liten grad berørt dette feltet. EU-direktivet gjorde imidlertid at lovgiver måtte på banen. Partenes klare eierforhold til tematikken var sannsynligvis avgjørende for den prosessen som ble valgt. Det samme var ikke tilfellet ved regulering av innleie av arbeidskraft. Da de norske reglene ble liberalisert gjennom lovendringer i 2000, skjedde dette riktignok på basis av arbeidet til en partssammensatt kommisjon. Lovreglene kom dessuten samtidig med at partene, Virke og LO/Handel og Kontor ble enige om en tariffavtale for vikarbyråene. Fram til vikarbyrådirektivet skulle gjennomføres i norsk rett, hadde imidlertid tariffregulering hatt liten betydning. LO og NHO ble riktignok i forkant av implementeringen enige om en prinsippavtale der intensjonen var å utarbeide en fullstendig overenskomst for bemanningsbransjen. Ingen virksomheter hadde blitt bundet av tariffavtalen som ble inngått i 2000. Det var med andre ord lovreglene som var det sentrale regelverket, og sannsynligvis var det også da naturlig for Arbeidsdepartementet å stå for arbeidet med implementeringen selv.

Den norske fremgangsmåten for gjennomføring av EU-direktiver kan sies å ha sammenheng med at avtaledekningen er langt lavere enn i nabolandene. Det ville prinsipielt heller ikke ha vært noe i veien for at partene først ble enige om innspill til en lovregulering som departementet tok videre. Med til sammen ni parter som ville stilt krav til medvirkning, kunne dette imidlertid blitt en krevende prosess.

## 5. Konklusjon og fremtidsutsikter

Den relativt sterke vektleggingen av lovregulering i norsk arbeidsliv springer ut av en histo-

risk tradisjon der mange saksfelt i hovedsak har vært gjenstand for lovgivning. Særlig LO har vært opptatt av å bidra til gode velferdsordninger for alle, og dette var også mulig i etterkrigstiden der det var mange år med sosialdemokratisk styre og tette bånd mellom regjeringsparti og fagbevegelse. I de senere årene kan orienteringen i retning lovgivning delvis forklares ved lavere organisasjonsgrad og tariffavtaledeking i privat sektor. Men norske organisasjoner har i liten grad stilt spørsmål med korporativ organisering og inntektspolitisk samordning, i motsetning til Sverige.<sup>24</sup> Det har heller aldri vært noen samstemthet om at regulering gjennom tariffavtale gir større fleksibilitet til partene enn regulering gjennom lov, slik diskusjonen har vært i Danmark.

Det er et skille mellom tariffpartene i synet på tariffregulering og konsekvensene av det. Begge parter vil foretrekke tariffreguleringer så lenge det er bestemmelser de mener er et gode for deres medlemmer. Det er likevel en tendens til at tariffregulering er en mer ønsket reguleringsmåte blant arbeidstakerne enn arbeidsgiverne. For arbeidstakerne er sannsynligvis tariffesting å foretrekke, så lenge de opplever at de klarer å håndheve reglene. Gode tariffavtaler vil også være et rekrutteringsfortrinn i jakten på nye medlemmer og for å beholde nåværende medlemmer. Der organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen er lav, vil det derimot være ønskelig også med lovfestede regler. Dette forhindrer at virksomheter med tariffavtale blir utkonkurrert av virksomheter uten tariffavtale og uten tillitsvalgte som kan ivareta de ansatte. Dette kan sies å være rasjonale bak at flere arbeidstakerorganisasjonene har vært positive til allmenngjøring av tariffavtaler. Denne trenden har blitt synlig etter EUs østutvidelse i 2004. Som følge av denne har norsk fagbevegelse møtt nye utfordringer hvor omfanget av billig arbeidskraft ses på som en trussel mot det bestående reguleringsystemet. Fagbevegelsen har primært ønsket å organisere også denne arbeidskraften, men kortvarige arbeidsforhold, høye medlemskontingenter, språkproblemer og en viss skepsis til fagbevegelsen, har gjort dette arbeidet vanskelig. Dermed har lovregulering blitt en mer nødvendig strategi. Valget om å bruke lov kan sies å ha vel som stor forankring i et ønske om å redusere lavlønnskorransen

som et uttrykk for solidaritet med arbeids- og tjenestinnvandrerne.

Arbeidsgiversiden vektlegger det konkurrans-evridende elementet i større grad enn arbeidstakersiden. Dette innebærer en holdningsendring sammenlignet med hva som var rasjonale for å akseptere avtalebinding da tariffavtalene vokste frem på begynnelsen av 1900-tallet. Det er imidlertid vanskelig å tidfeste denne endringen. Også i 2001 ga NHO uttrykk for en bekymring knyttet til at tariffbundne bedrifter fikk en større belastning enn de uten.

«Selv om tariffavtaler innebar et inngrep i styringsretten, var det historiske utgangspunkt for arbeidsgiverne for å inngå tariffavtaler at bedriftene skulle få arbeidsfred i tariffperioden. I dag er det nesten utelukkende bedriftene som er bundet av tariffavtaler som er utsatt for streik. Når tariffavtalene også ofte innebærer flere begrensninger og dyrere løsninger for de tariffbundne bedrifter er dette et problem for NHO, og selvsagt også for de tariffbundne bedriftene.» (NHOs arbeidsgiverpolitiske program september 2001, cit. Stokke et al 2003:276).

Arbeidsgivernes holdninger henger sammen med tariffdekningen. I norsk arbeidsliv er tariffavtaledekningen lavere, og betingelsene for å kreve tariffavtale strengere, enn i nabolandene. Dersom tariffavtaledekningen er lav, og flere virksomheter står uten avtale, opplever arbeidsgiverne at de tariffdekkete virksomhetene har andre konkurransevilkår, ofte dårligere. Oppmerksomheten knyttet til arbeidskraftkostnadene har blitt ytterligere forsterket som følge av EUs østutvidelse i 2004 og en økt konkurranse fra utenlandske tjenesteytere i hjemmemarkedet. Tilsvarende opplever industrien konkurranse fra stadig større deler av verden. I valget mellom lov og avtale vil arbeidsgivernes standpunkter henge sammen med hvilken reguleringsform de mener er mest fleksibel. Dersom de opplever at tariffavtalene blir for detaljerte, og vanskelig å endre, kan det innebære at de foretrekker lovregulering – en regulering som har den fordel at alle virksomheter i det nasjonale arbeidsmarkedet omfattes.

<sup>24</sup> Stokke 2000, s. 49.

Hva kan så skje i årene framover? En mulig utvikling er at sysselsettingen i områder med lav tariffavtaledekning vokser, og at dette ytterligere utfordrer tariffavtalens reguleringsevne og preferansene for reguleringsinstrumenter. Et forhold som har vært diskutert er om man kan styrke tariffavtaledekningen ved å gjøre tariffavtalene mer verdt også for arbeidsgiversiden, f.eks. i form av tariffdispositiv lovgiving. Lite tyder på at man er i ferd med å bevege seg den retningen. Et annet forhold er om avtalene etter hvert blir enklere (mer rammepegede) og eventuelt overlater mer til partene på arbeidsplassnivå. En sammenslåing av avtaler til større avtaler – som man ser på flere områder – kan på sikt tvinge frem mer overordnede bestemmelser. Samtidig vet vi at tariffavtaler endrer seg sakte. Kanskje er presset større i offentlig sektor enn i privat sektor, og særlig i statlig sektor der også enkelte av arbeidstakerorganisasjonene ønsker endringer i form av økt desentralisering og/eller oppsplitting i flere avtaler som kan være ulike i form. Et tredje tema er om utviklingen i deler av privat sektor vil presse fram nye typer reguleringer. Dette gjelder både strengere lovgiving – inkludert kontrolltiltak – i de delene av arbeidslivet der kollektive partsforhold har en mindre rolle.

På overordnet nivå er det ikke grunn til å vente noen store endringer i partenes preferanser,

eller endringer i hvilke saksfelt som avtalereguleres og hvilke som lovreguleres. Konkurrans hensyn, fordelingshensyn og makt vil fremdeles være viktige verdier i valget mellom de to reguleringsformene. Arbeidsgiversiden ønsker i større grad desentralisert lønnsdannelse og større vekt på rammeavtaler. Arbeidstakersiden har i liten grad fulgt opp slike krav. Den sterke vektlegging av frontfagsmodellen – som i stor grad er basert på koordinering på sentralisert nivå – tyder ikke på at arbeidsgiversiden vil være interessert i å ta det store oppgjøret om norsk lønnsdannelse. Også arbeidsgiversiden er avhengig av en viss avtaledekning for at dette systemet skal fungere. Dette understrekes av Holden 3-utvalget som utredet lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.<sup>25</sup>

Hvordan fremtidige utfordringer blir håndtert, vil avhenge av balansen som partene finner mellom ulike hensyn. Derfor vil vi nok også fremover se en fortsatt kompetansefordeling mellom log og avtale. Arbeidsgiversidens ønske om like konkurransevilkår og fleksibilitet må avveies mot behovet for en avtaledekning som gir frontfagsmodellen en legitimitet. Arbeidstakersiden må på sin side finne en balanse mellom avtaler som ivaretar arbeidstakerne og bidrar til rettferdig fordeling, samtidig som de også anses som et bedre alternativ enn lovgiving.

<sup>25</sup> NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, s.45.



# Den svenska kollektivavtalsmodellen i förändring

## Synen på decentralisering, jämställdhet och konsekvenser av det svenska EU-inträdet hos arbetsmarknadens parter

Ola Sjöberg  
Institutet för social forskning  
Stockholms universitet  
10691 Stockholm  
Ola.Sjoberg@sofi.su.se

Stockholm 2015-10-30

### 1. Inledning

Syftet med denna rapport är att diskutera de mål och värderingar som arbetsmarknadens parter gett uttryck för när det gäller arbetsmarknadens reglering i Sverige. Det finns tre grundläggande sätt att reglera villkoren och relationerna på arbetsmarknaden: självreglering genom kollektivavtal, allmängiltigförklaring av kollektivavtal där regler och villkoren i kollektivavtalen lagstiftningsvägen utsträcks till att gälla hela arbetsmarknaden, och direkt statlig lagstiftning. I Sverige har kollektivavtal varit den dominerande regleringsformen i över 100 år, och det har under de senaste decennierna funnits en bred uppslutning från såväl arbetsmarknadens parter som staten att denna form av reglering är att föredra framför både allmängiltigförklaring och direkt statlig lagstiftning. Att studera mål och värderingar hos arbetsmarknadens parter med utgångspunkt i motsättningen mellan lagstiftning och självreglering är därför inte särskilt upplysningsfullt. En mer fruktbar utgångspunkt är istället att se den svenska kollektivavtalsmodellen som något dynamiskt och föränderligt, vars innehåll beror på det institutionella ramverk inom vilket det verkar, styrkeförhållandena mellan arbetsmarknadens parter och vilka mål de har för sitt handlande, samt inte minst omvärldsförändringar. Denna rapport tar sin utgångspunkt i tre grundläggande konfliktfrågor inom den svenska kollektivavtalsmodellen – decentralisering, löneskillnader mellan män och kvinnor, och konsekvenser av det svenska EU-inträdet – för att diskutera hur arbetsmarknadens parter anser att denna modell bör utformas för att svara upp mot de utmaningar som globalisering och andra förändringar innebär och vilka mål och värderingar som parterna gett uttryck för i samband med dessa breda konfliktområden. Rapporten inleds dock med att kort beskriva framväxten av den svenska arbetsmarknadsmodellen och

hur viktiga kännetecknen på denna modell, såsom medlemstalen i arbetsmarknadens organisationer och kollektivavtalens täckningsgrad, utvecklats under de senaste decennierna.

### 2. Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Det första kollektivavtalet i Sverige slöts i samband med en murarstrejk i Stockholm 1869, och under 1880-talet bildades de första nationella fackförbunden i Sverige.<sup>1</sup> Landsorganisationen, LO, bildades 1898, och fackföreningsrörelsens genombrott gjorde att också arbetsgivarna fann det nödvändigt att organisera sig. 1902 bildades Svenska Arbetsgivarföreningen, SAF, som tillsammans med Sveriges Industriförbund kom att bilda organisationen Svenskt Näringsliv år 2001. Genombrottet för det främsta kännetecknet på den svenska arbetsmarknadsmodellen - kollektivavtalssystemet - kom i samband med den så kallade Decemberkompromissen 1906. Denna kompromiss innebar att arbetsgivarna accepterade arbetarnas rätt till facklig organisering och principen att förhandlingar skulle ske mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer och resultera i kollektivavtal som skulle vara normgivande för de enskilda anställningsavtalen. I gengäld erkände LO arbetsgivarnas rätt att leda och fördela arbetet samt och att anställa och avskeda arbetare. Ett viktigt principiellt resultat av Decemberkompromissen var att arbetsgivarna gav upp försöken att krossa fackföreningsrörelsen och istället kom att satsa på en strategi för att utnyttja kollektivavtalen till sin egen fördel. Genom dessa kunde man få fred på arbetsmarknaden under avtalsperioderna och begränsa konkurrensen om arbetskraften. 1915 slog Högsta Domstolen fast kollektivavtalens bindande verkan, och den reglering av arbetsmarknaden som nu växte fram stadfästes i kollektivavtalslagen 1928 och inrät-

tandet av Arbetsdomstolen samma år, där representanter från LO och SAF tog plats med uppgift att lösa tvister om kollektivavtal.

1906 fick Sverige, som första Nordiska land, en medlingsinstitution. Sverige blev indelat i sju distrikt med en särskild förlikningsman inom varje, med uppgift att försöka lösa arbetstvister. Detta system byggde i hög grad på frivillighet, både när det gällde att inställa sig till förhandlingar att inte tillgripa stridsåtgärder så länge förhandlingar pågick. 1920 skapades också en central skiljenämnd med partrepresentation, speciellt inriktad på tolkningstvister. Mellan 1907 och 1925 ingrep förlikningsmännen i ca 2000 tvister, och i 75 procent av fallen ledde medlingsförsöken till uppgörelser. På 1930-talet infördes också en bestämmelse i medlingslagen att parterna var tvungna att varsla både sin motpart och förlikningsmannen i distriktet minst sju dagar före stridsåtgärd. När Medbestämmandelagen (MBL) trädde i kraft vid årsskiftet 1976-77 fördes medlingsreglerna in i denna utan väsentliga ändringar.

Några decennier in på 1900-talet var det uppenbart att varken kollektivavtalssystemet eller medlingssystemet utgjorde någon garanti mot arbetskonflikter, och Sverige var ett av västvärldens strejktätaste länder fram till andra världskriget. Skälen till detta var bl.a. att lokala fackliga organisationer konkurrerade inbördes och hade stort inflytande över konfliktvapnets användning, samtidigt som arbetsgivarna ofta begagnade sig av organiserat strejkbryteri. Under hot om lagstiftning satte sig därför LO och SAF 1936 i förhandlingar som utmynnade i det så kallade Saltsjöbadsavtalet, som innehöll regler som i huvudsak täckte fyra områden: (i) om inrättandet av ett samarbetsorgan, Arbetsmarknadsnämnden, för att medla vid konflikter, (ii) om förhandlingsordning, (iii) om uppsägning av arbetare (som senare kom att ersättas av lagen om anställningsskydd, LAS), samt (iv) om ekonomiska stridsåtgärder och samhällsfarliga konflikter. Genom detta avtal kom det gemensamma ansvaret för kollektivavtalen att stadfästas. Även om avtalets konkreta utfall var viktiga är de flesta bedömare överens om att Saltsjöbadsavtalets främsta betydelse var att det var ytterligare ett uttryck för statens icke-inblandning i arbetsmarknadens reglering. Man brukar ofta säga att Saltsjöbadsavtalet inledde en era av samförstånd, samarbetsvilja och pragmatisk förhandlingskultur på svensk arbetsmarknad, den så kallade Saltsjöbadsandan.

Vid sidan av Saltsjöbadsavtalet var Rehn-Meidner modellen den centrala komponenten i den svenska arbetsmarknadsmodell som växte fram efter andra världskriget. I denna modell formulerades en ekonomisk politik som syftade till att kombinera fyra mål: full sysselsättning, prisstabilitet, ekonomisk tillväxt och rättvisa. En hörnsten i denna modell var den solidariska lönepolitiken, vilket innebar lika lön för lika arbete oavsett företagets lönsamhet. En viktig förutsättning för att modellen skulle fungera var centraliserade och samordnade löneförhandlingar. Den hårda lönepressen skulle stimulera till rationaliseringar och företag med låg produktivitet skulle slås ut. Genom en aktiv arbetsmarknadspolitik för att underlätta geografisk och yrkesmässig mobilitet skulle kostnaderna för strukturomvandlingen skiftas från de enskilda arbetstagarna till samhället i stort.

Även om den solidariska lönepolitiken ofta förknippas med devisen "lika lön för lika arbete", kom den i praktiken i hög grad att riktas in mot en utjämning av alla löner, oberoende av arbetsuppgiftens beskaffenhet.<sup>2</sup> Det fanns två viktiga skäl till detta. För det första ansåg LO att de totala löneskillnaderna var så stora att en minskning av dessa även skulle tjäna syftet att jämna ut lönerna mellan likvärdiga arbeten. För det andra saknade man verktygen för att kunna göra en systematisk värdering av arbetets samlade krav. Att höja relativlönerna för de lägst avlönade grupperna blev därför den solidariska lönepolitikens praktiska innebörd i samarbetet mellan LO-förbunden. Som man uttryckte det: "*Att stödja de lågavlönade har en egen inneboende moralisk kraft, som gör att det är en mycket enklare process att nå en allmän gemensam uppfattning om det kravet än om andra relativa lönefrågor*".<sup>3</sup> I praktisk handling kom den solidariska lönepolitiken att ta sig uttryck i låglönesatsningar som inleddes i mitten av 1960-talet.<sup>4</sup>

Även om tjänstemännen började organisera sig facklig kring sekelskiftet var den först under mellankrigsperioden som tjänstemannaorganisationerna kom att få samma inriktning som arbetarnas fackföreningar. 1965 fick de offentliga tjänstemän en mer omfattande förhandlingsrätt än de tidigare haft och parterna inom den offentliga sektorn fick rätt att vidta strejk och lockout.

Början av 1970-talet markerar ett viktigt trendbrott då staten började frångå sin neutrala position och blanda sig i arbetsmarknadsfrågor, antingen indirekt genom inkomstpolitik eller direkt



genom arbetsrättslig lagstiftning. Exempel på det förra är de så kallade Haga-överenskommelserna 1974-75 som innebar att regeringen lovade skattelättnader om de fackliga organisationerna höll tillbaka sina lönekrav. De främsta exemplen på direkt statlig lagstiftning är lagen om anställningskydd (LAS) från 1974 som reglerar turordningen vid omplacering, permittering och avsked, och i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) från 1975 som reglerar rätten till information och förhandling i frågor som rör verksamhetsförändringar. Den ökade statliga inblandningen i arbetsmarknadens reglering sammanföll under 1970-talet med ökade problem för den svenska ekonomin. Stigande arbetskostnader tvingade fram återkommande devalveringar vilket ledde till en löne- och prisspiral. Under 1980-talet började också systemet med samordnade centrala förhandlingar att bryta samman. Nådstöten för de centrala förhandlingarna i dess dåvarande form inträffade 1982, då ett av förbunden som varit drivande för centraliserade avtal, Verkstadsföreningen, inte gav SAF förhandlingsmandat i avtalsrörelsen. SAF tvingades ändra sina stadgar och medge ett av sina medlemsförbund avtalsrätt, vilket i praktiken flyttade ut makten över kollektivavtalen från SAF till de enskilda branschförbunden. Även om centrala förhandlingar träffades ett par gånger under resten av 1980-talet och början av 1990-talet (bl.a. ett stabiliseringsavtal 1991-93 som innefattade i princip hela arbetsmarknaden och med garanterade löneutfall och fredsplikt), var modellen med centrala förhandlingar mellan SAF och LO i praktiken död. I februari 1990 tog SAFs styrelse ett principbeslut att de inte längre skulle medverka i samordnade förhandlingar, utan avtalsförhandlingarna skulle hädanefter ske på förbunds nivå och mellan de lokala parterna. Under tidigt 1990-tal bildades på såväl arbetsgivar- som arbetstagsidan nya förhandlingskonstellationer, och LO tecknade inte längre avtal själv utan koordinerade de nationella fackliga förhandlingarna genom överenskomna rekommenderade avtalskrav.

På 1990-talet och början av 2000-talet genomfördes en rad förändringar i de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Den fasta växelkursen övergavs och Riksbanken gavs en självständig ställning med uppgift att hålla inflationen på en låg och stabil nivå. 1997 enades parterna på industrins område om det s.k. Industriavtalet varigenom det skapades en övergripande samordning för avtalsförhandlingarna inom in-

dustrin.<sup>5</sup> Ett av de centrala inslagen i den modell som nu växte fram var att den konkurrensutsatta industrin skulle vara löneledande, en princip som visserligen varit framträdande redan i Rehn-Meidner modellen och även senare men som nu gavs en fastare institutionell förankring. Industrins parter förväntas vara först med att ingå avtal, det så kallade "märket", vars villkor sedan skulle vara normerande för resten av arbetsmarknaden. En omfattande samordning på central nivå mellan de många parterna på arbetsgivar- och arbetstagsidan blev därför nödvändig. Industriavtalet kom att få en avgörande betydelse som norm-sättare för lönebildningen i Sverige och följdes av andra samarbetsavtal inom såväl privat som offentlig sektor. Många har sett Industriavtalet som en återgång till den samförståndsanda som rådde efter Saltsjöbadsavtalet 1938 och fram till den mer konfliktfyllda perioden 1975-1997.<sup>6</sup> SAF och LO var dock långt ifrån eniga när det gällde Industriavtalets inriktning – medan LO föreslog partssammansatta ekonomiska råd och befogenheter att i samråd med parterna centralplanera avtalsrörelserna, var SAF:s inriktning att genom Industriavtalet begränsa rätten till stridsåtgärder.<sup>7</sup> År 2000 inrättades också Medlingsinstitutet med uppgift att medla i arbetstvister men också att mer allmänt verka för en väl fungerande lönebildning.

Den "nygamla" regim för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter som etablerats genom Industriavtalet och Medlingsinstitutets tillkomst bygger i allt väsentligt på kollektivavtalsprincipen. Trots den reglering av arbetsmarknaden genom lagstiftning som skedde under 1970-talet är kollektivavtal fortfarande den viktigaste formen av reglering på svensk arbetsmarknad. En viktig förändring som inträffade redan innan Industriavtalet och Medlingsinstitutets tillkomst var att den offentliga lönebildningen avlägsnades från direkt politiskt inflytande. Från 1994 kunde de statliga företagen ansluta sig till arbetsgivarernas branschförbund samtidigt som Arbetsgivarverket, vilken samordnade myndigheternas löneförhandlingar, blev självständig gentemot den politiska nivån.

Det finns idag mer än 650 kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor tecknade mellan arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer inom såväl det privata näringslivet, staten som inom kommuner och landsting. Kollektivavtal tecknas dels centralt på förbunds nivå, men det finns också lokala avtal för ett företag

eller en arbetsplats. Innehållet i de centrala avtalen ger ramarna för innehållet i de lokala avtalen. Kollektivavtalen reglerar bland annat löner och villkoren för anställning, sjukdom, arbetstid (inklusive semester och övrig ledighet) samt försäkringsskydd. Arbetsgivare som inte är anslutna till en arbetsgivarorganisation kan teckna så kallade "hängavtal", vilka motsvarar kollektivavtalen inom branschen. Härigenom försäkras sig dessa arbetsgivare mot risken att utsättas för stridsåtgärder från facken. Kollektivavtalssystemet innebär också att även icke-fackliga medlemmar på ett företag med gällande kollektivavtal skall ha villkor enligt avtalet.

Avgörande för att det svenska kollektivavtalssystemet ska fungera som regleringsmetod av arbetsmarknaden är att kollektivavtalet har en hög täck-

ningsgrad. Trots avsaknaden av lagstiftning om allmängiltigförklaring omfattas nästan nio av tio löntagare i ålder 16-64 år av kollektivavtal (Tabell 1). Inom offentlig sektor täcks samtliga anställda av kollektivavtal, medan täckningsgraden i den privata sektorn var 84 procent år 2013. I denna sektor har det också skett en viss nedgång i täckningsgraden de senaste 15 åren. Brott i tidsserien innebär dock att vi bör vara försiktiga med att dra alltför långtgående slutsatser av denna nedgång. En klart lägre andel av tjänstmännen (77 procent år 2013) täcks av kollektivavtal i förhållande till arbetare (94 procent år 2013) i den privata sektorn. Denna skillnad överskattas dock sannolikt beroende på oklarheter i hängavtalens täckningsgrad och i klassificeringen av vilka anställda som ska räknas som arbetare respektive tjänstemän.<sup>8</sup>

Tabell 1. Andel löntagare som täcks av kollektivavtal (procent) efter sektor

	1995	2005	2007:1	2007:2	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Privat	90	89	86	82	84	85	84	84	85	84
Offentlig	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totalt	94	93	91	88	90	90	89	89	90	89

Källa: Kjellberg, A. (2013) Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. *Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2013:1*. Department of Sociology, Lund University.

En viktig förklaring till den höga täckningsgraden är att både arbetstagare och arbetsgivare till stor utsträckning är organiserade. Den fackliga organisationsgraden var 70 procent år 2013. En betydande minskning har dock skett sedan 1990-talet (Tabell 2). Huvuddelen av denna minskning inträffade under åren 2007 och 2008, då den fackliga organisationsgraden minskade med omkring 6 procentenheter bland både arbetare och tjänstemän (i huvudsak i den privata sektorn). Men medan andelen fackligt anslutna tjänstemän förefaller ha stabiliserats sig på en nivå runt 73 procent,

fortsatte nedgången i den fackliga organisationsgraden bland arbetare och var 66 procent år 2013. Som följd av detta är tjänstemännens organisationsgrad inom privat sektor idag högre än arbetarnas.

Till skillnad från den fackliga anslutningen har arbetsgivarnas organisationsgrad (mätt som andelen löntagare i företag och verksamheter anslutna till en arbetsgivarorganisation) varit relativt stabil de senaste 15 åren, runt 87 procent. År 2013 arbetade 80 procent av alla privatanställda i företag som var anslutna till en arbetsgivarorganisation.

Tabell 2. Facklig organisationsgrad och andel anställda hos arbetsgivare anslutna till arbetsgivarorganisationer (procent)

A. Facklig organisationsgrad efter sektor, ålder och arbetare /tjänstemän											
	1993	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Privat	78	74	72	71	68	65	65	65	65	65	65
Offentlig	94	92	89	88	86	84	84	85	83	83	83
16-29 år				58	53	49	48	47	47	47	47
30-44 år				77	74	72	72	73	72	71	71
45-64 år				85	82	81	80	80	80	80	80
Arbetare				77	74	71	70	69	67	67	66
Tjänstemän				77	73	72	72	73	73	73	73
Samtliga	85	81	78	77	73	71	71	71	70	70	70
B. Andel anställda hos arbetsgivare anslutna till arbetsgivarorganisationer											
Samtliga	86	83	86	85	84	87	88	87	86	87	87

Källa: Kjellberg, A. (2013) Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2013:1. Department of Sociology, Lund University.

### 3. Decentralisering, löneskillnader och det svenska EU-inträdet

Arbetsmarknadens parter och staten är i stort sett eniga om fördelarna med att reglera arbetsmarknaden genom kollektivavtal istället för genom lagstiftning. LO menar att starka kollektivavtal "skapar ordning och reda på arbetsmarknaden och utgör ett värn för löntagarnas sociala rättigheter gentemot marknadskrafterna" och att "med kollektivavtalsmodellen ändras inte löner och andra viktiga arbetsvillkor varefter majoriteten skiftar i riksdagen... löntagarna slipper riskera att löneutvecklingen läggs i händerna på politiska partier som står arbetsgivarna och kapitalägarna nära...". De menar också att denna modell innebär väsentliga fördelar för arbetsgivarna genom att skapa arbetsfred och att kollektivavtal är att föredra framför lagstiftning eftersom de möjliggör branschpassade lösningar.<sup>9</sup> På samma sätt menar den största centralorganisationen för tjänstemän, TCO, att kollektivavtalens stora fördel är att de skapar stabilitet, förutsägbarhet och arbetsfred för såväl arbetstagarna och arbetsgivare samt att de kan anpassas verksamhetens behov och de krav som ett föränderligt arbetsliv ställer.<sup>10</sup> Akademikernas centralorganisation Saco menar att "kollektivavtalen är överlägsna, eftersom de anpassas till behov och önskemål i olika branscher och på olika arbetsplatser, de är stabila och samtidigt enkla att ändra jämfört med lagar".<sup>11</sup> Även Svenskt Näringsliv säger sig värna kollektivavtalsmodellen, men betonar att måste vara avtalen är attraktiva för att modellen ska kunna upprätthållas. Det viktigaste sättet för att göra avtalen mer attraktiva, menar Svenskt Näringsliv, är att göra dem mer flexibla både vad gäller lönesättning och andra villkor.<sup>12</sup>

Det förefaller således finnas en bred uppslutning kring den svenska kollektivavtalsmodellens övergripande ramverk och fördelarna med parterna själva reglerar relationerna och villkoren på arbetsmarknaden utan direkt inblandning från statens sida. Som nämnts inledningsvis är dock denna modell inte statisk, och det finns viktiga skillnader såväl mellan arbetsgivar- och löntagarorganisationer som inom fackföreningsrörelsen i synen på den hur denna modell bäst bör utformas för att svara upp mot de utmaningar som globaliseringen och andra utmaningar medför. Följande avsnitt kommer att mot bakgrund av tre breda konfliktområden på den svenska arbetsmarknaden – decentralisering, löneskillnader mellan män och kvinnor, och konsekvenserna av det svenska

EU-inträdet - diskutera vilken inriktning arbetsmarknadens parter vill att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska ta och vilka mål arbetsmarknadens parter har försökt realisera och vilka värderingar som parterna i dessa sammanhang gett uttryck för.

#### 3.1 Decentralisering

Under perioden 1956 till 1983 bestod lönebildningsprocessen av förhandlingar på tre nivåer: centrala förhandlingar mellan LO och SAF (senare även PTK (Privattjänstemannakartellen) som bildades 1973) följdes av förbundsförhandlingar och avslutades med lokala tillämpningar på företagsnivå. För arbetsgivarsidan och SAF innebar centraliserade förhandlingar inledningsvis stora fördelar, eftersom det eliminerade lönekonkurrens samtidigt som standardiserade förhandlingar om löner och andra anställningsvillkor medförde betydande effektivitetsvinster.<sup>13</sup> Under perioden 1945-1975 gynnades också de stora exportföretagen av stor efterfrågan på den internationella marknaden, medan den hemmamarknadsinriktade industrin upplevde en relativ tillbakagång. Den solidariska löne(kostnads)politik som fördes under denna period, och som förenade LO:s och SAF:s lönepolitiska strävanden, innebar därför att lönerna i exportindustrin hölls nere under marknadslönenivån.<sup>14</sup> Den solidariska lönepolitiken svarade därför upp till ett centralt intresse hos arbetsgivarsidan, nämligen en utjämning av lönekostnaderna.<sup>15</sup>

Dessa förhållanden kom att förändras i mitten av 1970-talet: en inhemsk ekonomisk (kostnads) kris spädades på av en internationell lågkonjunktur utlöst av oljekrisen 1974. För arbetsgivarna hade också löneglidning (dvs. villkor bättre än vad det centrala avtalet angav), delvis orsakad av konkurrens om arbetskraften inom vissa sektorer, blivit ett alltmer akut problem. I detta läge blev det viktigt för arbetsgivarna att sänka det allmänna löneläget. Man menade att den solidariska lönepolitiken skapat ett löneläge "som för vissa branscher varit nästan förintande".<sup>16</sup> Starka röster inom SAF började argumentera för decentraliserade löneförhandlingar, där förbundsvisa förhandlingar skulle vara ett mellansteg i riktning mot det slutliga målet, företagsvisa förhandlingar. De som inom SAF argumenterade för decentralisering menade att företagen behövde en löneutveckling och lönestruktur anpassad till lokala villkor. Storkonflikten 1980, en av de största arbetsmarknadskonflikterna i Sve-

riges historia, innebar också att argumentet att centrala förhandlingar innebar en garant för arbetsfreden, väsentligen försvagades.

Arbetsgivarorganisationerna har fortsatt på denna väg och sedan mitten av 1970-talet i allt högre utsträckning kommit att verka för decentraliserade och individualiserade förhandlingar. Redan 1991 menade SAF:s vd att lönebildningen i alltför hög grad styrdes av fördelningspolitiska hänsyn, och att det måste vara medarbetarnas kompetens, ansvar och prestationer och därmed deras bidrag till företagets produktion och produktivitet utveckling som ska utgöra grunden för lönesättningen. Kravet på individualisering tog sig ett extremt uttryck i början av 1990-talet, då SAF i ett antal idéskrifter lanserade idén att slopa kollektivavtalen helt och bygga den arbetsrättsliga regleringen på "fria anställningsavtal".<sup>17</sup> Dessa krav från arbetsgivar sidan på en mer radikal omstöpning av avtalsförhandlingarnas institutionella ramverk har sedan återkommit med jämna mellanrum. Omega, den största arbetsgivarorganisationen inom tjänstesektorn, gick med övriga förbund inom SAF i ryggen ut inför avtalsrörelsen år 2010 med krav på en helt ny ordning för lönebildningen. Olikheten är norm, menade man, och tiden för industrins lönenormerande roll var förbi. Denna nya ordning skulle innebära att centrala lönepåslag ersätts av lokala förhandlingar där löneökningar knyts till individuella prestationer. Dessutom ansåg man att "rigida" arbetsvillkor och turordningsregler skulle bort. Man menade att en viktig drivkraft till denna process mot ökad decentralisering och individualisering kommer underifrån, från fackens egna medlemmar, och att facken inte har förstått att människor vill ha direkt och personligt inflytande över sina anställningsförhållanden.<sup>18</sup> På liknande sätt argumenterade Företagarna, Sverige största företagorganisation med företrädesvis mindre företag som medlemmar, 2015 att kollektivavtal är anpassade efter storföretagens behov och därför inte svarar mot småföretagarnas behov av flexibilitet och anpassning till lokala villkor. Även om kollektivavtal historiskt har tjänat Sverige väl, menade man, är de numera en bromskloss och inte relevanta för många speciellt mindre företag. De menar att kollektivavtalssystemet måste kännetecknas av en större grad av frivillighet, bl.a. genom att införa en regel om att företag inte behöver teckna kollektivavtal om de redan betalar lön i nivå med dessa samt att förbjuda fackliga sympatiåtgärder.<sup>19</sup>

Även om krav på att överge kollektivavtalen kan ses som ytterligheter, är det ingen tvekan om att decentralisering och individualisering har varit en ledstjärna för arbetsgivarorganisationerna de senaste decennierna.<sup>20</sup> Grundargumentet är att kopplingen mellan lönebildningen och de företag och individer som denna lönebildning omfattar är för svag, och att lönesättning och andra arbetsvillkor måste hanteras i den verksamhet där intäkter skapas. Centrala avtal präglas av en ålderdomlig syn som innebär att det finns en lönekaka, bakad och klar, att fördela i ett nationellt nollsummespel där parternas slås inbördes om sin del av det nationellt bestämda löneutrymme. Individgarantier och generella höjningar är dessutom kostnadsdrivande och ger stelbenta lönestrukturer, där medarbetare kan ligga såväl för högt som för lågt i lön i förhållande till sin prestation eller sina arbetsuppgifter utan att det går att anpassa lönesättningen. En väl fungerande lokal lönebildning, däremot, skapar incitament som får enskilda medarbetare att prestera bättre, vilket ökar företagets konkurrenskraft och lönsamhet, vilket i sin tur lägger grunden för en bättre generell löneutveckling – en större kaka att fördela. Även om färdriktningen är klar, erkänner arbetsgivarorganisationerna samtidigt att en lokal lönebildning utan siffror i avtalen och med bibehållen fredsplikt troligtvis inte kommer att vara möjlig att uppnå för hela arbetsmarknaden. Företagen har också ett intresse av ordning och reda i grundläggande avtalsförhållanden, och detta uppnås bäst genom kollektivavtal. Men centrala avtal i kombination med en detaljerad arbetsrätt verkar menligt på företagets konkurrensförmåga. Om faktorer som lägsta löner, ingångslöner, övertidsersättning och anställningsformer skulle kunna anpassas till verksamhetens förutsättningar, arbetsstyrkans sammansättning och regionala förhållanden skulle det gynna samsättningen och företagets effektivitet. Ett steg i denna riktning vore, menar man, att facken i mycket högre utsträckning godtar dispositiva regler i kollektivavtalen så att lokalt anpassade uppgörelser kan träffas, antingen med det lokala facket eller direkt med enskilda individer.<sup>21</sup>

Fackföreningsrörelsen, å sin sida, är splittrad i sin syn på decentralisering kontra centralisering. En majoritet av fackförbunden inom LO är emot en ökad decentralisering och individualisering. För LO "... är utgångspunkten att ingen äger sin egen produktivitetsoökning viktig. De samlade produktivitetstinsterna ska fördelas solidariskt. Ur ett fackligt

perspektiv kan den centrala lönebildningen beskrivas som ett instrument för att åstadkomma en rättvis och solidarisk fördelning av produktionsresultaten – arbetets frukter.<sup>22</sup> För LO är centrala avtal det viktigaste instrumentet för normbildningen och en väl fungerande lönekostnadsutveckling, och en utveckling mot individualiserade förhandlingar minskar facket inflytande och därmed möjligheterna att genomföra LO-förbundens lönepolitik. Man fruktar att ökad decentralisering kommer att dra isär arbetsmarknaden, att solidariteten mellan löntagargrupper minskar, och att centralt fastställda och därmed synliga löneökningar till LO-medlemmar kommer att utgöra ett golv för andra grupper, främst akademiker och tjänstemän, vars löneökningar i de sifferlösa avtalen kommer att vara osynliga, och att många LO-förbund därför kommer att vara förlorare i den kamp om löneutrymme som väntar i decentraliserad förhandlingsmodell.<sup>23</sup> När arbetsgivarsidan säger att det är viktigt att lön och kollektivavtal är anpassade till verkligheten, måste man, enligt flera förbund inom LO, ställa sig frågan vems verklighet som avses. Företag ser olika ut och har olika framgång, men att en snickare, elektriker eller lokalvårdare som gör samma jobb måste ha likvärdig lön oavsett vilket företag de arbetar på.<sup>24</sup>

Flera fackförbund inom LO menar också att kravet på decentralisering och individualisering slår in öppna dörrar, eftersom de flesta kollektivavtal redan idag har ett betydande utrymme för individuell lönesättning. Däremot menar man att kollektivavtalen även måste innehålla en garanterad löneökning.<sup>25</sup> På ett mer principiellt plan menar vissa fackföreningsföreträdare också att den rätt att leda och fördela arbetet som arbetsgivarna enligt arbetsrätten har, ger dem betydande makt och befogenhet att bestämma över verksamhetens former och hur arbetet ska organiseras och utföras. Att argumentera för att man behöver ett ytterligare verktyg i form av lokala och individualiserade förhandlingar för att kunna driva verksamheten effektivt är därför i själva verket ett underbetyg till arbetsgivarnas förmåga att leda och fördela arbetet på ett effektivt sätt. Dessutom, menar man, om arbetsgivarna inte klarar av att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt med de verktyg som arbetsledningsrätten ger dem, hur sannolikt är det då att samma arbetsgivare ska klara av att hantera lokal och individualiserad lönebildning på ett effektivt och rättvist sätt?<sup>26</sup>

Flera fackliga företrädare menar dessutom att det arbetsgivarna i själva verket är ute efter är en maktförskjutning på arbetsmarknaden, eftersom många arbetstagare speciellt i tider med hög arbetslöshet kommer att ha svårt att ställa krav på höjd lön eller förbättrade arbetsvillkor i mer individualiserade förhandlingar.<sup>27</sup> "Arbetsgivarna vill spara in på lönen och samtidigt ha all makt över lönebildning och lönesättning. Det är en dröm för arbetsgivarna men det kommer att bli en mardröm för vårdbiträden, lastbilschaufförer, barnskötare och svetsare."<sup>28</sup> Med ökad individualisering och sifferlösa avtal riskerar, menar främst LO-förbundet, stora grupper att få låga eller inga löneökningar alls. Eftersom man menar att möjligheten att individualisera och differentiera löner och löneökningar redan finns med siffersatta riksavtalet handlar skillnaden mellan siffror och inga siffror i avtalet därför främst om fördelningen av löneökningarna. Någons lönemässiga framgång riskerar, i en modell utan centrala avtal, att bli någon annans motgång.

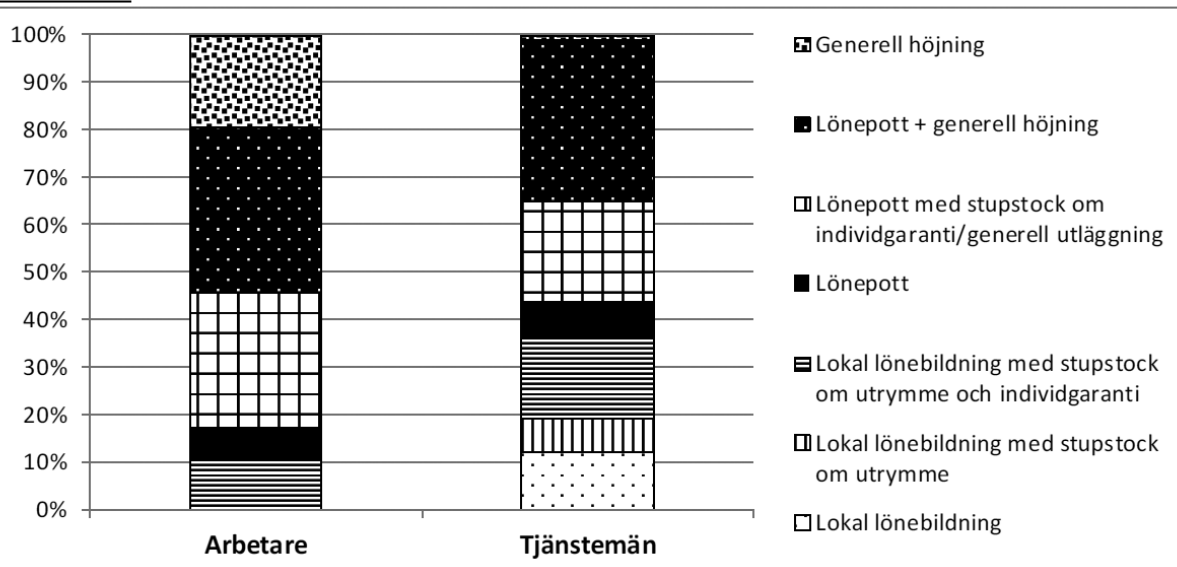
Det är främst tjänstemännens organisationer, och särskilt akademikernas organisationer inom Saco som förespråkar decentraliserade förhandlingar.<sup>29</sup> Fackförbunden Ledarna och Sveriges Ingenjörer, vilka varit föregångare i användandet av sifferlösa avtal på den svenska arbetsmarknaden, menar till exempel att samtidigt som det är väsentligt att slå vakt om den svenska modellen som innebär att parterna själva, inte politikerna, ska göra upp om villkoren på arbetsmarknaden, har det stora flertalet fackförbund har misslyckats med att modernisera sin syn på hur kollektivavtal bör se ut och fungera.<sup>30</sup> Man menar att det faktum att löner och andra villkor förhandlas fram i grupp och av människor som arbetstagarna själva aldrig träffat eller hört talas om är en förlegad modell, eftersom dagens arbetsmarknad består av välutbildade medarbetare som på alla andra områden i livet vill och kan göra egna val. I stället för att kollektivavtalet slår fast ett färdigt förhandlingsresultat ska fackens uppgift vara att ge individen redskap att företräda sig själva, att bistå enskilda arbetstagare med saker som rådgivning om ingångslöner, kurser i förhandlingsteknik, stöd för kompetensutveckling samt hjälp vid tvister med arbetsgivaren.<sup>31</sup> Oförmågan modernisera relationerna på arbetsmarknaden och göra dessa mera individualiserade och anpassade till nya villkor i arbetslivet har också av vissa fackförbund framhållits om en viktig faktor bakom nedgången i fackens medlemstal.<sup>32</sup>

Det är dock inte bara arbetarnas och tjänstemännens/akademikernas organisationer som har olika syn på decentralisering och individualisering, utan de senare organisationerna förefaller också i viss utsträckning vara splittrade mellan den centrala och lokala nivån. Vissa lokala fackliga företrädare inom dessa organisationer menar till exempel att siffersatta riksavtal kan vara det enda som förhindrar frysta löner. Man har i detta sammanhang hänvisat till företaget ABB, där fö-

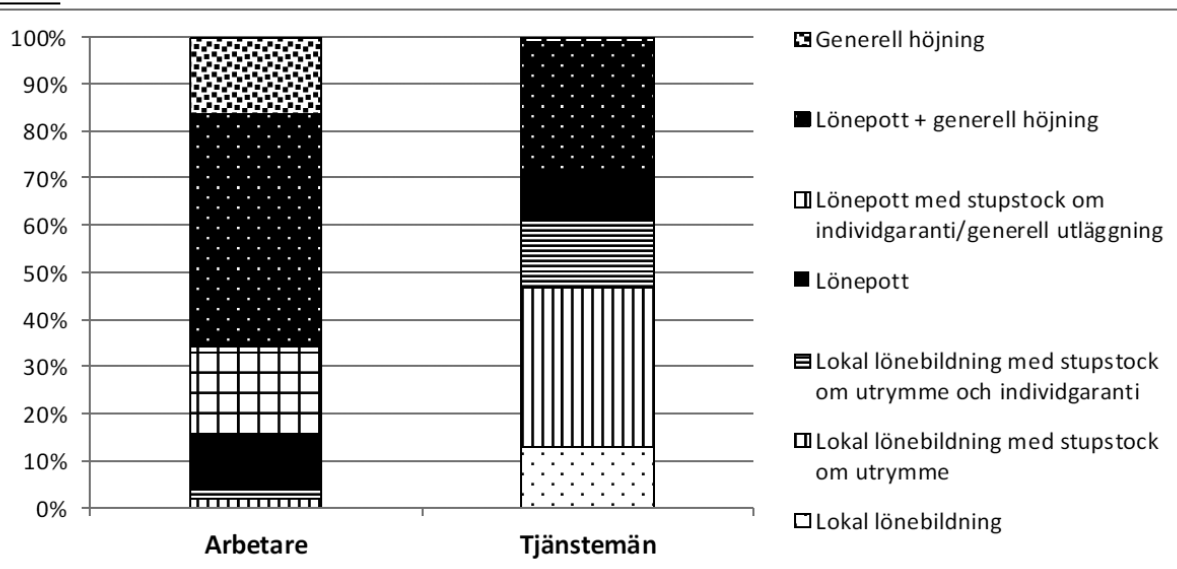
retagets huvudkontor i Zürich i början av 2000-talet utfärdade en central order om lönestopp. De svenska riksavtalen med fastställda löneökningar möjliggjorde emellertid det proklamerade lönestoppet i koncernens svenska delar.<sup>33</sup>

Hur har då avtalskonstruktionerna faktiskt utvecklats sedan Industriavtalet? Överlag har trenden mot ökad decentralisering varit tydlig på tjänstemannasidan, om än något ryckig (Figur 1).

### 2001-2003



### 2013



Källa: Svenskt Näringsliv, Avtalsförhandlingar och avtalskonstruktioner

Not. **Lokal lönebildning** innebär att löneutrymmet bestäms helt på lokal nivå utan central inblandning. Lönen sätts antingen av de lokala parterna eller i samtal mellan chef och medarbetare. **Lokal lönebildning med stupstock om utrymme** innebär att löneutrymmet bestäms på lokal nivå men med central tvingande bestämmelser om delokala parterna inte kan komma överens (stupstock). **Lokal lönebildning med stupstock om utrymme och individgaranti** innebär att löneutrymmet bestäms på lokal nivå, men med centralt tvingande bestämmelser och individgaranti om de lokala parterna inte kan komma överens. **Lönepott** innebär att det centrala avtalet anger en lönepott för fördelning av de lokala parterna. **Lönepott med individgaranti alternativt stupstock om individgaranti** innebär att det centrala avtalet anger en lönepott för fördelning av de lokala parterna, dels en individgaranti som anger en garanterad minsta löneökning. **Generell höjning och lönepott** innebär att det centrala avtalet anger dels en generell lönehöjning, dels en lönepott för fördelning av de lokala parterna. **Generell höjning** innebär att det centrala avtalet anger en generell lönehöjning.

Avtalsförhandlingarna 2001 innebar att andelen anställda som omfattas av lokal lönebildning ökade på tjänstemannasidan (till 35.8 procent), dock ofta med någon form av stupstocksregel eller individgaranti (24 procent). Bland arbetare hade inga grupper sifferlösa avtal, och 10.2 procent hade lokal lönebildning med stupstock om utrymme och individgaranti. 2004 års avtalsförhandlingar innebar inte någon nämnvärd ökning av den lokala lönebildningen, och avtalsförhandlingarna 2007/2008 resulterade faktiskt i att den renodlat lokala lönebildningen minskade i omfattning. Avtalsrörelsen 2013, som omfattade flertalet avtal och anställda inom näringslivet, innebar att lokala avtal ökade kraftigt till ca 36 procent. Återigen var dock skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän stora, med 61 procent av tjänstemännen som berördes av lokala avtal (varav 13 procent med sifferlösa avtal); motsvarande siffra för arbetare var 4 procent (och 0 procent med sifferlösa avtal).<sup>34</sup>

### 3. 2. Löneskillnader mellan män och kvinnor

Under 2000-talet kom löneskillnaderna mellan män och kvinnor i fokus för mycket av diskussionen kring den svenska arbetsmarknadsmodellen. I debatten kom man att tala om värdediskriminering, dvs. löneskillnader mellan män och kvinnor som inte kan förklaras av faktorer såsom utbildning, arbetslivserfarenhet eller anställningstider, utan beror på att kvinnodominerade yrken och sektorer har lägre löner än de mansdominerade. En viktig förklaring till att denna debatt blivit så central är att Sverige internationellt sett har en könssegregerad arbetsmarknad, med en hög andel kvinnor som arbetar med serviceproduktion i främst den offentliga sektorn.

Denna debatt är intimt kopplad till hur man ska kunna förena den konkurrensutsatta industrins lönenormerande roll med relativlöneökningar för kvinnodominerade yrken. Flera kvinnodominerade fackförbund menar att målet att den konkurrensutsatta industrin ska sätta märket för löneökningstakten och målet att verka för jämställda löner i praktiken kommit att stå i motsatsställning till varandra, och att den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll ska ses som en statlig påverkan på lönebildningen som cementerar strukturella löneskillnader mellan mans- och kvinnodominerade yrken och sektorer.<sup>35</sup> Man har därför från flera håll föreslagit någon form av ventil som i centrala förhandlingar tillåter avsteg från industrinormen, och krav har även rests

att Regeringen måste se över Medlingsinstitutets uppdrag så att industrins lönenormerande roll blir förenlig med mer aktiva insatser för att bryta den strukturella lönediskrimineringen mot kvinnodominerade yrken. Bland annat menar fackförbundet Kommunal att begreppet "en väl fungerande lönebildning" per definition omfattar en systematisk utjämning av strukturella löneskillnader mellan mans- och kvinnodominerade yrken. Medlingsinstitutet har också, menar man, alltmer kommit att snäva in sitt uppdrag på så sätt att "märket", dvs. den konkurrensutsatta industrins löneökningar, ska följas till punkt och pricka av alla andra avtal. Detta sänder ut viktiga signaler till arbetsgivarna som, med hänvisning till märket, inte anser sig behöva förhandla om de jämställdhetsåtgärder som bland annat Kommunal försöker få upp på dagordningen. På vilket sätt avsteg från industrinormen ska kunna ske eller hur Medlingsinstitutets roll mer precist ska utformas enligt dessa krav är dock inte klart.<sup>36</sup>

För LO är möjligheten till relativlöneförändringar intimt förknippad med solidaritet inom löntagar-kollektivet. Man menar att kvinnors lägre löner visserligen också är ett problem inom avtalsområden, men framförallt mellan avtalsområden. Till skillnad från direkt diskriminering kan värdediskriminering därför inte lösas av enskilda förbund utan kräver samordning mellan fackförbunden. Redan 1981 skrev LO att: "Om det finns grupper som har ett löneläge som allmänt upplevs som felaktigt i förhållande till andra måste löneökningarna kunna bli olika när justeringar äger rum genom särskilda överenskomna satsningar på vissa grupper. För detta bör andra grupper inte begära kompensation".<sup>37</sup> Det LO skriver 35 år senare visar att deras grundläggande inställning inte förändrats: "Relativlöneförändringar är möjliga utan att den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönekostnadsnormerande roll åsidosätts, men förändringar utöver lönekostnadsnormen förutsätter acceptans inom LO och hänsyn till det samhället samhällsekonomiska utrymmet. Möjligheterna till relativlöneförändringar är en förutsättning för att nuvarande modell ska vara långsiktigt stabil".<sup>38</sup> Samtidigt erkänner dock LO att denna strategi haft begränsad framgång, och att det bortsett från enstaka tillfällen (t.ex. 2007-2009, då LO fick igenom krav om jämställdhetspotter med speciellt syfte att höja lönen för lågavlönade kvinnor som arbetade i kvinnodominerade yrken) varit mycket svårt att mer varaktigt ändra relativlönerna genom samordande sifferlösa krav i förhandlingar-



na. För LO är däremot ökad individualisering och sifferlösa avtal inte ett alternativ, eftersom det underminerar både solidariteten och kostnadskontrollen i lönebildningen.<sup>39</sup>

Arbetsgivarnas organisationer menar, å sin sida, att avsteg från den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll i princip inte är önskvärda, och om ett behov om avsteg skulle uppkomma är det de avtalslutande parterna själva som måste utforma principerna för detta. Svenskt Näringsliv menar att jämställdhetspotter av den typ som drevs igenom 2007-09 inte innebär någon garanti för att lågavlönade grupper får högre löner, utan att effekten istället blir att trycka upp den allmänna lönenivån genom kompensationskrav från andra grupper. Arbetsgivarorganisationen Almega har till och med gått så långt som att kalla speciella kvinnopotter en bluff, eftersom det inte är säkert att just kvinnorna får del dessa potter - de är i realiteten låglönesatsningar som kan gå till såväl kvinnor som män.<sup>40</sup> I den mån centrala förhandlingar sker måste industrinormen vara vägledande, men löneskillnader mellan män och kvinnor varken kan eller bör lösas genom centrala förhandlingar. Ökad jämlikhet kan bara åstadkommas genom individuella förhandlingar och ökad rörlighet på arbetsmarknaden: *"Kvinnor och män väljer att utbilda sig för olika yrkesområden och arbetsmarknader. Det är den viktigaste förklaringen till att kvinnor oftare har lägre lön än män. Det är inte en arbetsgivaruppgift att i efterhand, och på bekostnad av andra anställda och i strid med marknadens värdering, korrigera detta. Det är också en omöjlig uppgift, marknaden kommer att återställa marknadsvärdena."*<sup>41</sup> Man menar också att metoden för lönesättning är speciellt viktig för kvinnors löner, och att kvinnor gynnas lönemässigt förhållandevis mer än män av att i lönesamtal synliggöras för sina prestationer.<sup>42</sup> Flera arbetsgivarorganisationer har också kopplat jämställdheten på arbetsmarknaden till frågan om privata alternativ i välfärden. Genom släppa in privata arbetsgivare inom välfärdssektorn ökar det kvinnliga företagandet och antalet potentiella arbetsgivare, vilket kan bidra till att öka kvinnors löner och jämställdheten på arbetsmarknaden.<sup>43</sup> För arbetsgivarorganisationerna finns det således ingen specifik kvinnolöneproblematik, kvinnors lägre löner är ett resultat av individuella val, ett stelbent förhandlingssystem och bristen på lönekonkurrens inom de sektorer kvinnor traditionellt arbetar.

2010 sade arbetsgivarorganisationen Teknikföretagen upp Industriavtalet med motiveringen att avtalet istället för att utgöra en norm kommit att bli ett golv för andra avtalsområden.<sup>44</sup> Det var uppenbart att udden riktades mot LO-samordningens särskilda satsningar på lågavlönade kvinnodominerade avtalsområden under slutet av 2000-talet: *"I allt mindre utsträckning har lönebildningen skett utifrån industrins intresse. Inhemsk skyddad verksamhet har fått allt större betydelse. Det är ett grundskott mot Industriavtalet"*, menade vd:n för Teknikföretagen. Det nya Industriavtal som undertecknades 2011, och där Teknikföretagen åter en part, förstärker på flera sätt industrins lönenormerande roll.<sup>45</sup> Att detta inte undanröjt konflikten kring hur man ska förena den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll med krav på relativlöneförändringar för kvinnodominerade yrken och sektorer visas av att arbetsgivarorganisationerna Industriarbetsgivarna och Teknikföretagen 2015 gick ut och helt frankt konstaterade att *"lågavlönade kvinnor inte kan få mest av lönekakan"*.<sup>46</sup> De menade att även om att i princip alla fackförbund säger sig stå upp för att den internationellt konkurrensutsatta sektorn ska "sätta märket", menar de samtidigt att just de grupper som de förträder måste vara undantagna. Ett litet exportberoende land som Sverige måste, menade de, utan undantag ha den internationellt konkurrensutsatta sektorn som märkessättare för den samlade ekonomin.

Erfarenheten visar att det är svårt att i centrala avtal åstadkomma betydande relativlöneökningar för enskilda grupper, eftersom det närmast ofelbart verkar leda till kompensationskrav från andra grupper. Som Medlingsinstitutets generaldirektör uttryckt det: *"Om något förbund vill höja relativlönerna för sina medlemmar finns det alltid något annat förbund som tycker att deras medlemmar har det lika eländigt"*.<sup>47</sup> I ljuset av detta har en del fackförbund använt sig av andra argument än ett lågt löneläge för att försöka övertyga resten av arbetsmarknaden av behovet av löneökningar för just den yrkesgrupp de företräder. Inför 2012 års avtalsrörelse reste Lärarförbundet krav på väsentligt högre löneökningar än andra grupper på arbetsmarknaden, med motiveringen att Sverige som liten exportberoende nation måste konkurrera med kunskap och innovationsförmåga för att överleva. Det är därför, menade Lärarfacket, ett vitalt samhällsintresse att öka läraryrkets attraktionskraft genom höjda löner. På liknande sätt krävde Kommunal 2015 relativa löneökningar för

undersköterskor utöver det märke som industrin sätter, med hänvisning till att undersköterskornas yrkesexpertis är avgörande för att klara av de utmaningar som välfärden står inför och att högre löner är en förutsättning för att klara av framtida rekrytering till yrket. Kommunal hotade till och med att gå ur LO-samordningen om inte kravet på högre löneökningar för undersköterskor uppfylldes.<sup>48</sup>

Men strategin att hänvisa till argument om "vitala samhällsintressen" förefaller inte övertyga andra fackförbund att stå tillbaka i sina lönekrav. Lärarnas krav på högre löneökningar möttes visserligen av sympati från andra fackförbund, men dessa menade samtidigt att det finns många andra kvinnodominerade grupper i främst offentlig sektor med låga löner som är lika berättigade till högre löner som lärarna. Lärarna fick 2012 väsentligt högre löneökningar än industrinormen (4.2 procent jämfört med 2.6 procent), men detta reste också en rad kompensationskrav från andra fackföreningar. I en debattartikel i Dagens Nyheter 2012 protesterade fem fackförbund mot den strukturella lönediskrimineringen som drabbar kvinnodominerande yrken. Det intressanta med denna artikel är att lärarnas fackförbund inte var inbjudna att skriva under artikeln, och artikeln kom av dessa att tolkas som direkt riktad mot deras lönekrav.<sup>49</sup> Övriga kvinnodominerade fackförbund visade således liten vilja av att stå tillbaka för att lärarna skulle få mer.

Eftersom det visat sig att löneskillnader mellan man- och kvinnodominerade yrken är svåra att påverka genom centrala förhandlingar under industrinormen menar ett flertal fackförbund att det enda sättet att få till löneökningar för eftersatta grupper är genom väl fungerande individuella och differentierade system, dvs. i de lokala förhandlingarna. Argumentet bygger på att de individer eller grupper som i lokala förhandlingar lyckas förhandla till sig högre löner kommer att dra med sig resten av kollektivet. Ett villkor för att detta ska kunna öka kvinnolönerna är det finns en samsyn mellan arbetsgivare och arbetstagarer kring principer för lönesättning, exempelvis vilka kriterier som ska användas för att värdera hur individen bidrar till verksamheten, något som dock många menar ofta saknas idag. Det finns också företrädare för fackföreningsrörelsen som pekar på att en stor andel av de lågavlönade kvinnorna är anställda inom den offentliga sektorn i kommuner och landsting, och att verksamheterna inom

dessa sektorer till stor del finansieras av kommunalskatt och statsbidrag. Detta ger, menar man, politiker på både nationell och kommunal nivå direkt makt att faktisk göra något åt löneskillnaderna. Genom att öka kommunalskatten eller öka statsbidragen skulle man kunna genomföra jämställdhetsåtgärder som syftar till att höja lönerna i kvinnodominerade yrken och sektorer.<sup>50</sup>

### 3.3 Det svenska EU-inträdet

Det svenska EU-inträdet 1995 innebar en rad utmaningar för, och intensifierad diskussionen om, den svenska kollektivavtalsmodellen. Mycket av diskussionen har skett mot bakgrund ett antal uppmärksammade rättsfall, och det är därför nödvändigt att kort redogöra för det principiellt viktigaste av dessa, det s.k. Laval-målet. 2004 genomfördes en facklig blockad mot ett skolbygge i Vaxholm utförd av det lettiska byggföretaget Laval un Partneri med hjälp av utstationerade lettiska arbetare. Svenska Byggnadsarbetareförbundet krävde att företaget skulle ansluta sig till gällande svenska kollektivavtal. Laval accepterade inte detta med hänvisning till att man tecknat ett lettiskt kollektivavtal, och man tog konflikten till Arbetsdomstolen (AD) för att få de fackliga aktionerna förklarade olagliga. Eftersom Sverige varken har lagstadgade minimilöner eller kollektivavtal som kan förklaras juridiskt giltiga för hela arbetsmarknaden menade Laval att företaget inte var skyldigt att betala kollektivavtalets minimilöner. Laval vidhöll också att man inte behövde sluta kollektivavtal med svenska fackförbund, eftersom det redan fanns avtal med den lettiska motsvarigheten till Byggnadsarbetareförbundet. AD skulle också pröva fackets rätt till stridsåtgärder för att förbättra arbetsvillkor även för arbetare utanför svenska kollektivavtal. AD avslog Lavals krav men begärde in förtydliganden från EG-domstolen huruvida Byggnads åtgärder stred mot EUs regler för utstationering av arbetare, och närmare bestämt förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet och förbudet att förhindra friheten att tillhandahålla tjänster inom EU.

EG-domstolens utlåtande kom 2007 och slog fast att fackliga krav på likabehandling av arbetstagarer var ett hinder för den fria rörligheten och att de fackliga stridsåtgärderna för att genomdriva ett svenskt kollektivavtal därför stred mot EU-rätten. Domen bekräftade visserligen rätten till fackliga stridsåtgärder men samtidigt sades det att åtgärderna för att tvinga Laval till kollektivavtal var oproportionerliga. I praktiken innebar att

EU-domstolens utlåtande att bevisbördan ligger på facket att visa att aktioner är "proportionella" i relation till arbetsgivarens rätt att utnyttja den fria rörligheten. Resultatet av denna dom blev att en lagstiftning som kallas för Lex Laval infördes i Sverige, och enligt nu gällande rätt får stridsåtgärder inte vidtas mot en arbetsgivare som skickar arbetstagare till Sverige om de uppfyller vissa grundläggande villkor. Dessa villkor är bland annat att de villkor som den utländska arbetsgivaren tillämpar på sina arbetstagare motsvarar villkoren i det centrala kollektivavtal som gäller i Sverige för den aktuella branschen avseende minimilöner och minimivillkor.

Lex Laval kan sägas vara en kompromiss som egentligen ingen av arbetsmarknadens parter var nöjda med. Från fackligt håll har man hävdad att rätten till fackliga stridsåtgärder borde väga tyngre i förhållande till principen om den fria rörligheten. Ytterst menar man att Laval-konflikten handlar om jämlikhet och sociala rättigheter i förhållande till ekonomisk liberalisering, och att genom Laval- domen har *"marknadskrafterna och den fria rörligheten satts före löntagarnas rätt till schysta villkor"*.<sup>51</sup> Många företrädare för fackföreningsrörelsen menar att i och med Laval-målet har man förlorat det främsta verktyget för att förhindra social dumping i den svenska modellen, och att detta mål därför träffat kärnan i den svenska modellen för att reglera lönebildning och arbetsvillkor. När EU-domstolen tog upp ärendet sade LO att man inte skulle acceptera en situation där konkurrens byggde på att betala anställda så dåligt som möjligt. LO gick till och med så långt att man kallade det *"en ny form av Apartheid"* och att Laval- domen i praktiken innebär att företagens rättighet att röra sig fritt väger tyngre än anställdas rätt att slippa bli diskriminerade.<sup>52</sup> Som svar på Laval- domen har fackföreningsrörelsen bl.a. krävt att Sverige måste verka för att inkludera ett socialt protokoll i EU:s grundfördrag för att på den inre marknaden skapa en balans mellan ekonomiska friheter och grundläggande fackliga fri- och rättigheter. LO och TCO har också ifrågasatt om Lex-Laval lagstiftningen är förenlig med grundläggande ILO-konventioner. Inför valet 2014 tog LO tillsammans med det Socialdemokratiska partiet (SAP) fram ett tio-punkts-program med ordningsregler för den svenska arbetsmarknaden. En av punkterna i detta program är att svenska kollektivavtal ska gälla på Sveriges arbetsmarknad oavsett var arbetstagaren eller arbetsgivaren är registrerad. Vidare vill LO och

SAP riva upp Lex-Laval så att facken åter ges möjlighet att använda stridsåtgärder för att tvinga utländska företag att teckna avtal med samma villkor som i de svenska kollektivavtalen.<sup>53</sup>

Arbetsgivarnas retorik kring Laval-målet har dels handlat om protektionism kontra den fria rörligheten, dels om fackets stridsåtgärder. Man har genomgående hävdad att den fria rörligheten är en mycket starkare fundamental princip än rätten till fackliga stridsåtgärder.<sup>54</sup> Man menar att fackföreningsrörelsens ståndpunkt innebär ett brott mot Sveriges långa tradition av öppenhet gentemot omvärlden och att det skulle hota Sveriges kompetensförsörjning och försämra möjligheterna för många seriösa företag att bedriva verksamhet. Problemet med utstationerad arbetskraft är inte heller så stort på svensk arbetsmarknad, menar man, och fackföreningarnas tal om att EU-reglerna skulle underminera konflikt- och förklaringsrätten och på sikt hota den svenska modellen är därför starkt överdrivna. Man menar också att de lösningar som fackföreningarna föreslår, till exempel det tio-punkts-program som diskuterats i avsnittet ovan, varken gör någon skillnad i praktiken eller är förenligt med EU:s grundfördrag. Svenskt Näringsliv har också länge argumenterat för en starkare lagstiftning emot fackliga stridsåtgärder, speciellt mot åtgärder som drabbade "tredje man".<sup>55</sup> Svenskt Näringsliv bekostade hela Lavals rättsprocess, både i Arbetsdomstolen, när målet togs upp i EG-domstolen och även när företaget gått i konkurs.<sup>56</sup>

I september 2015 presenterade Utstationeringskommittén, som haft i uppdrag att göra en översyn av de ändringar i lagstiftningen som infördes i Sverige som en konsekvens av EU-domstolens dom, sina förslag. Man föreslog bland annat att fackliga organisationer alltid ska ha rätt att vidta stridsåtgärder för att uppnå en begränsad form av kollektivavtal med minimivillkor, att fackliga organisationer ska ha utökade möjligheter att kontrollera att kollektivavtal följs, och att utstationerade arbetstagare ska kunna utkräva minimivillkor enligt träffat kollektivavtal direkt i svenska domstolar även om de inte är medlemmar i den avtalslutande fackliga organisationen. Svenskt Näringsliv menade att förslagen går helt i linje med fackliga önskemålen men att de är oacceptabla eftersom de utgör en allvarlig inskränkning i den fria rörligheten för tjänster.<sup>57</sup> På liknande menar Sveriges Byggindustrier (byggindustrins arbetsgivarorganisation) att förslaget hotar makt-

balansen på den svenska arbetsmarknaden genom att ge fackförbunden en oproportionerligt stark ställning, att det utgör en allvarlig och oacceptabel inskränkning i den fria rörligheten och kommer att leda till minskad konkurrens inom byggsektorn.<sup>58</sup> Fackföreningarna var betydligt mer positiva till kommitténs förslag, som de menar stärker löntagarnas ställning. Samtidigt menar man att kommitténs förslag bara är ett försök att begränsa skadeverkningarna av Lex Laval och att det löfte som man uppfattar sig ha fått vid Sveriges inträde i EU om att Sveriges arbetsmarknadsmodell skulle bevaras intakt har svikits.<sup>59</sup>

Globalisering och det svenska EU-inträdet har också väckt krav på allmängiltigförklaring av kollektivavtal inom delar av fackföreningsrörelsen, ett krav som också fått stöd av arbetsgivarna inom vissa branscher.<sup>60</sup> Inom transportindustrin, som är utsatt för ett hårt tryck från utländska åkare, är både arbetsgivare och fackföreningen Transport överens om att en allmängiltigförklaring av kollektivavtalen vore ett sätt att komma åt social dumping.<sup>61</sup> Andra fackförbund såväl som LO centralt är inte entydigt negativa till allmängiltigförklaring, men menar att detta bara bör införas i branscher som har behov av det.<sup>62</sup> Metalls vice ordförande menar att: *"Vi vet var de finns, de som kommer hit, det är bara att knacka på och säga att vi vill att ni skriver på avtalet"*.<sup>63</sup> Flera förbund menar dock att även om behovet av allmängiltigförklaring inom t.ex. verkstadsindustrin inte finns idag, så kan det mycket väl uppstå i framtiden: *"En dag står deras husvagnar utanför Volvofabriken i Torshälla och de jobbar där inne till en tredjedel av lönen. Dagen kan komma snarare än man anar"*. Farhågorna om att fackföreningarna skulle förlora medlemmar vid allmängiltigförklaring anser man skulle kunna motverkas genom att erbjuda andra förmåner. Arbetsgivarna utanför transportbranschen är dock mer kallsinniga till en allmängiltigförklaring, eftersom man anser att det skulle driva upp avtalens lägstalöner och hota möjligheten till lokal anpassning av avtalen.

#### 4. Diskussion

Denna rapport har tagit som utgångspunkt tre viktiga konfliktområden på svensk arbetsmarknad – decentralisering, löneskillnader mellan män och kvinnor, och konsekvenser av det svenska EU-inträdet - för att på så sätt belysa de mål som arbetsmarknadens parter har försökt realisera och vilka värderingar som styr parternas handlande och strategier inom det institutionella

ramverk som den svenska kollektivavtalsmodellen utgör. Det är dock viktigt att påpeka inte bara konflikt kännetecknat utvecklingen under de senaste decennierna. Det finns också ett antal områden där parterna under de senaste decennierna har träffat viktiga överenskommelser och som därmed kan ses som indikation på den svenska kollektivavtalsmodellens hållbarhet. Exempel på sådana överenskommelser är de flexibla arbetstidmodeller som implementerats i flera lokala kollektivavtal; de omfattande pensionsavtal som träffats inom såväl det privata näringslivet som inom den offentliga sektor; samt de omställningsavtal som träffats mellan parterna och som ger uppsagda möjlighet att få rådgivning och ekonomiskt stöd.<sup>64</sup>

Rapporten har dock visat att det finns ett antal grundläggande värderingskonflikter såväl mellan som inom arbetsmarknadens parter. När det gäller centrala avtal kontra decentralisering har arbetsgivarorganisationernas målsättning varit decentralisering och individualisering. Det är snarare processerna än utfallet som ska bestämmas i centrala avtal, medan lokalt tecknade kollektivavtal ska vara möjliga att anpassa till de villkor som råder i enskilda företag. Man menar också att ökad hänsyn till individuella faktorer i lönesättning och andra arbetsvillkor utgör kraftfulla incitament för enskilda arbetstagares produktivitet och därför i förlängningen är vitalt för enskilda företags och Sveriges konkurrenskraft. Utvecklingen mot ökad individualisering föranleds i hög grad, menar arbetsgivarna, av förändrade krav från omvärlden och globaliseringens effekter: en mer kundorderstyrd produktion som i ökad omfattning sker med hjälp av arbetstagare med specialkompetens, vilket gör dem mindre utbytbara, innebär att anställningsvillkor måste kunde anpassas för att kunna rekrytera och behålla sådana yrkesgrupper.<sup>65</sup> Man menar också att ytterligare en viktig drivkraft bakom denna utveckling kommer från de anställda själva, som upplever centrala avtal som stelbenta och odemokratiska, ett argument som för övrigt också förts fram från delar av fackföreningsrörelsen.

De fackliga organisationerna förefaller vara splittrade i denna fråga. För LO är centrala avtal avgörande för att kunna minska löneskillnader på arbetsmarknaden, och samordningen och solidariteten mellan olika fackförbund är därför centralt. Särskilt underperioder med hög arbetslöshet fruktar man att stora grupper inom LO

kommer ha svårt att ställa krav på höjd lön eller förbättrade arbetsvillkor med mer individualiserade förhandlingar. Man pekar också på att kollektivavtalen faktiskt står för den flexibilitet som arbetsgivarna säger sig efterfråga. Man menar att ett exempel på detta är de s.k. krisavtal som träffades i spåren av finanskrisen 2008, vilket innebar att man lokalt träffade avtal om att minska arbetstiden och utgående lön i samma omfattning för att minska företagets kostnader.<sup>66</sup> LO menar att dessa krisavtal visar på kollektivavtalens stora flexibilitet, då man avsaknaden av ett statligt permitteringssystem lyckades lösa problemet med minskad efterfrågan och överbemanning utan att sänka priset på arbete per enhet (dock minskade naturligtvis inkomsten för de löntagare som omfattades).

Det är främst för akademiker och tjänstemän som det skett en utveckling mot ökad individualisering. Det är rimligt att anta att en viktig förklaring till detta är att många tjänstemanna- och akademikergrupper har fått en starkare marknadsposition i och med globaliseringen och nya sätt att organisera produktionen. Huvudlinjen inom de organisationer som företräder dessa grupper är att ökad decentralisering och individualisering ska ske inom ramen kollektivavtalssystemet. Det finns dock röster som ser ökad individualisering som ett steg i riktning mot en omdefiniering av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Partslikställighet, snarare än starka kollektivavtal i sig, måste vara är målet. Kollektivavtalen kan vara ett effektivt medel för att göra parterna likställda, men det behöver inte alltid vara den bästa vägen. För vissa grupper kan rådgivning om ingångslöner, kompetensutveckling och kurser i förhandlingsteknik vara tillräckligt, och ett kollektivavtal ger inget mervärde jämfört med den individuella förhandlingen.<sup>67</sup>

Tre viktiga, men sällan uppmärksammade, konsekvenser för maktbalansen på arbetsmarknaden följer av ökad decentralisering och individualisering. För det första förändrar decentraliseringen och individualiseringen av lönebildningen inte det faktum att strejkrätten fortfarande ligger kvar på en central- eller branschnivå. Den lokala lönebildningen har med andra ord inte fört med sig någon lokal strejkrätt. Ett fackförbund som undertecknar ett sifferlöst avtal har således bundit sig till arbetsfred på alla sina arbetsplatser, utan att i gengäld kräva någon garanterad minimihöjning till sina medlemmar.<sup>68</sup> En, kan det tyckas,

något paradoxal blandning av centralisering av konfliktvapnets användning och ett samtidigt uppgivande av den kollektiva förhandlingsstyrkan när det gäller förhandlingar om löner och arbetsvillkor. Frågan har också väckts hur hållbart det är i längden att arbetsmarknadens parter avtalar om arbetsfred separat från lön och andra arbetsvillkor.<sup>69</sup> För det andra innebär en ökad individualisering att lokala chefer får ett ökat inflytande över lönebildningsprocessen.<sup>70</sup> Det är här intressant att notera att oförmågan att utveckla instrument för arbetsvärdering ofta brukar anges som skäl till varför den solidariska lönepolitiken kom att rikas in på en generell höjning av lägställoerna snarare än "lika lön för lika arbete". En fråga värd att begrunda i detta sammanhang är i vilken utsträckning lönesättande chefer har förmåga och möjlighet att utveckla metoder för att på ett legitimt sätt värdera enskilda arbetares bidrag till organisationen. För det tredje kan ökad individualisering innebära problem att hålla ihop de fackliga organisationerna, eftersom dessa i hög grad bygger på att medlemmarna tycker att kollektivt agerande gynnar deras intressen. När heterogeniteten ökar kan incitamenten att vara med i och hålla samman de fackliga organisationerna minska. Detta har naturligtvis även återverkningar för arbetsgivar sidan, eftersom att förhandla om processer snarare än utfall också det kräver en stark och sammanhållen motpart.<sup>71</sup>

När det gäller löneskillnader mellan män och kvinnor är, återigen, ledstjärnan för LO solidaritet mellan olika löntagargrupper. Kostnadskontroll, implementerat genom den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll, är den övergripande princip under vilken relativlöneförändringar måste inordnas, annars skadas Sveriges konkurrenskraft och sysselsättning. Olika former av låglöne- och kvinnopotter, där grupper centralt avstår delar av sitt löneutrymme till förmån för låglönegrupper, är därmed den enda framkomliga vägen. Men också här är fackföreningsrörelsen splittrad: flera förbund menar att en sådan väg inte är framkomlig om inte principen om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll ges en annan tolkning eller förhandlingsordningen, genom t.ex. att Medlingsinstitutet ges ett förändrat uppdrag, reformeras så att jämställdhet mellan könen prioriteras högre.<sup>72</sup> Vissa menar att förutsättningen att övertyga övriga arbetsmarknaden om behovet av relativlöneförändringar för kvinnodominerade sektorer (såsom den landstingskommunala sektorn med 80 procent kvinnor) är liktydigt med att övertyga så-

väl arbetsgivare, övriga fackförbund som samhället i stort om en förändrad syn på och värdering av kvinnors arbete. Det är rimligt att anta att sådana förändringar av normer och värderingar tar relativt lång tid, och flera kvinnodominerade fackförbund tycks blir alltmer mer otåliga och frustrerade över den nuvarande ordningen. Samtidigt som det är svårt för enskilda förbund att sätta tyngd bakom sina lönekrav utan övriga LO i ryggen, förefaller kvinnodominerade förbund ha begränsad framgång med att övertyga övriga förbund inom LO om satsningar på just de grupper de företräder. Att denna fråga ställer samordningen inom LO inför svåra utmaningar visas av reaktionerna från övriga fackförbund på Kommunals krav på särskilda satsningar på undersköterskor inför 2015 års lönerörelse.<sup>73</sup> Detta krav gjordes med hänvisning till att LO kommit överens om målsättningen att halvera löneskillnaderna mellan män och kvinnor fram till 2028. Fackförbundet IF Metall menade då att de tolkade målsättningen som att motverka könssegregationen på arbetsmarknaden, så att fler kvinnor får värlönlade jobb inom industrin och tvärtom. IF Metall backade sedan från detta och menade att Kommunal gjort helt rätt då de pekat ut en specifik grupp inom ett förbund i behov av speciella satsningar, snarare än alla lågavlönlade inom förbundet. Denna ståndpunkt delades dock inte av andra låglöneförbund, som menade att man inte ställer sig bakom Kommunals krav utan vill se en samordnad satsning på alla lågavlönlade grupper. I slutet av oktober 2015 meddelade LO att man, för första gången sedan 1993, inte lyckades samordna förbunden inför 2016 års avtalsrörelse på grund av oenigheter kring utformningen av låglönesatsningarna.

Andra fackförbund ser ökad individualisering som det bästa sättet att åstadkomma relativlöneförändringar på arbetsmarknaden. Dels menar man att mer individualiserade förhandlingar är bättre på att tydliggöra och premiera kvinnors bidrag till verksamheten, dels menar många att om vissa individer lyckas förhandla sig till högre löner kommer detta att dra med sig resten av kollektivet. Andra fackförbund har använt argument andra än ett lågt löneläge i sig som skäl till varför just de ska ha högre löneökningar än andra grupper, som till exempel den egna gruppens strategiska betydelse för Sveriges konkurrenskraft (lärarna) eller för att klara framtida utmaningar i välfärden (undersköterskor). Andra grupper har påpekat att lågavlönlade kvinnorna företrädesvis arbetar inom offentlig sektor, vilket ger möjlighet

för politiker att i sin roll som arbetsgivare genom skattehöjningar eller andra resurstillskott höja dessa kvinnors löner. Mot detta står arbetsgivarna, som i princip menar att det inte existerar någon specifikt kvinnolönsproblematik. Det faktum att kvinnor genomsnittligt tjänar mindre än män är istället en konsekvens av deras fria val samt det faktum att centrala kollektivavtal inte klarar av att premiera kvinnors bidrag till produktionen, vilket individualiserade avtal gör, samt att politiska regleringar förhindrar konkurrens om arbetskraften inom de sektorer kvinnor traditionellt arbetar.

Det tredje och sista konfliktområdet, konsekvenser av det svenska EU-inträdet, är kanske det område där den traditionella svenska kollektivavtalsmodellen mött sina största utmaningar. För fackföreningarna har Laval-målet i mycket handlat om möjligheterna att implementera den svenska modellen också i ett sammanhang med fri rörlighet över gränserna, och att denna konflikt ytterst handlar om fackliga fri- och rättigheter, och ytterst sociala rättigheter, i förhållande till ekonomiska friheter. För arbetsgivarna har Laval-målet på ett principiellt plan handlat om den fria rörligheten, och de har konsekvent hävdats att detta en mycket starkare fundamental princip än rätten till fackliga stridsåtgärder.<sup>74</sup>

Dessa tre konfliktområden pekar på möjliga maktförskjutningar i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det förefaller finnas en tendens att fackföreningar i ökad utsträckning är beredda att släppa delar makt och inflytande till staten i hopp om större framgångar vid förhandlingsbordet eller för att få igenom centrala villkor för sina medlemmar. När det gäller jämställdheten på arbetsmarknaden är kravet på att ge Medlingsinstitutet ett förändrat uppdrag ett exempel på detta. Överhuvudtaget kan Medlingsinstitutets tillkomst och uppdrag ses som en form av statlig inkomspolitik, såtillvida att denna myndighet har som uppgift att främja en samhällsekonomiskt lämplig lönebildning. Ett kanske ännu tydligare exempel är Regeringens satsning på – och finansiering av – så kallade förstelärare. Avsikten med denna reform från statsmaktens sida var att inrätta nya karriärstjänster med en varaktig höjning av lönen, direkt finansierade via statsbidrag. Även andra fackförbund har fört fram krav på nya karriärvägar som ett sätt att höja lönenivån i kvinnodominerade yrken. Genom att gå utanför det vanliga förhandlingssystemet kan man alltså genom denna typ av åtgärder höja lönerna för en yrkesgrupp

(eller delar av den) utan att det nödvändigtvis leder till kompensationskrav från andra grupper. Medan inrättandet av karriärstjänster för lärare hälsades med tillfredsställelse av de direkt berörda parterna på arbetsmarknaden, menade LO att *”en stor och viktig kvinnodominerad yrkesgrupps lönevillkor har allt mer blivit en angelägenhet för politiken. Det är en farlig utveckling”*.<sup>75</sup> De krav på allmängiltigförklaring av kollektivavtal som förts fram inom vissa sektorer kan också ses som ett tecken på att fackföreningar, och även arbetsgivare, är mer beredda att släppa ifrån sig makt för att möta de utmaningar som bl.a. globaliseringen innebär.

Politiska beslut har också påverkat de mer långsiktiga strukturella förutsättningarna för den svenska kollektivavtalsmodellen. Som diskuterats är en viktig förutsättning för den svenska kollektivavtalsmodellen en hög organisationsgrad bland löntagarna. Även om det sedan början av 1990-talet finns en långsiktig trend mot minskande facklig anslutningsgrad, bland annat beroende på förändringar i arbetskraftens sammansättning och en allmänt mer kritisk inställning till fackligt medlemskap, var nedgång i facklig anslutningsgrad mellan 2006 och 2008 så kraftig att det finns skäl att pratat om ett medlemsras. En betydande del av denna nedgång kan förklaras av de reformer av arbetslöshetsförsäkringens finansiering som infördes 2007 samt att skattereduktionen tagits bort på medlemsavgiften till a-kassan och facket, vilket sammantaget inneburit att avgiften till arbetslöshetskassan sexdubblats för vissa löntagargrupper.<sup>76</sup> För de fackliga organisationerna utgör de fallande medlemstalen ett betydande problem, och kan på sikt ha viktiga konsekvenser för maktbalansen på svensk arbetsmarknad.

- <sup>1</sup> Beskrivningen av den svenska modellen bygger, om inte annat anges, på Lundh, C. (2002) *Spelets regler: Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850-2000*. Stockholm: SNS förlag; Lundh, C. (2008) *Arbetsmarknadens karteller: nya perspektiv på det svenska kollektivavtalssystemets historia*. Stockholm: Norstedts; Magnusson, L. (2006) *Håller den svenska modellen? Arbete och välfärd i en globaliserad värld*. Stockholm: Norstedts; Karlson, N. & H. Lindberg (2008) *En ny svensk modell: vägval på arbetsmarknaden: sönderfall, omreglering, avreglering eller modernisering?* Stockholm: SNS förlag; Nycander, S. (2008) *Makten över arbetsmarknaden: ett perspektiv på Sveriges 1900-tal*. (2:a upplagan). Stockholm: SNS förlag; Milner, H. & E. Wadensjö (2001) *Gösta Rehn, the Swedish model and labour market policies: international and national perspectives*. London: Ashgate Pub. Limited; Egerö, A.-H. & B. Nyström (2006) *Hundra år av medling i Sverige: historik, analys och framtidsvisioner*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- <sup>2</sup> Landsorganisationen (1981) *Lönepolitik för 80-talet. Rapport till LO-kongressen 1981*. Stockholm: Landsorganisationen. Sid 11-12.
- <sup>3</sup> Ibid, sid. 14.
- <sup>4</sup> Söderström, H. & E. Uddén-Jondal. (1985) "Har den solidariska lönepolitiken varit kostnadsdrivande?" *Ekonomisk Debatt*, nr. 8; Hibbs, D. A. & H. Locking (1991) "Löneutjämning och löneökningstakt under den solidariska lönepolitiken". *Ekonomisk Debatt*, nr. 8.  
En betydelsefull låglönesatsning gjordes redan innan denna period, nämligen 1960 års så kallade kvinnouppgörelse där kom LO och SAF överens om att under en femårsperiod slopa de särskilda kvinnolönetarifferna. Fram till år 1960 fanns det särskilda kvinnolöner inskrivna i de centrala kollektivavtalen. Kvinnors löner låg 30 till 40 procent lägre än mäns, även om de utförde samma arbetsuppgifter.
- <sup>5</sup> [www.industriradet.se/home/ik2/res.nsf/vRes/ik\\_1281698172484\\_industriavtalet\\_pdf/\\$File/Industriavtalet.pdf](http://www.industriradet.se/home/ik2/res.nsf/vRes/ik_1281698172484_industriavtalet_pdf/$File/Industriavtalet.pdf)
- <sup>6</sup> Elvander, N. (2003) "Avtalsrörelsen 2001: Den nya lönebildningsregimen på prov". *Ekonomisk Debatt*, nr 1.
- <sup>7</sup> Ibid.
- <sup>8</sup> Kjellberg, A. (2013) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2013:1. Department of Sociology, Lund University.
- <sup>9</sup> LO (2015) *Kollektivavtal*. [http://www.lo.se/start/solidarisk\\_lonepolitik/kollektivavtal](http://www.lo.se/start/solidarisk_lonepolitik/kollektivavtal). (Hämtad 2015-09-26).
- <sup>10</sup> TCO (2015) *Vad är ett kollektivavtal?* <http://www.tco.se/vara-fragor/Arbetsratt/Vad-ar-ett-kollektivavtal>. (Hämtad 2015-09-26).
- <sup>11</sup> SACO. (2015) *SACO om kollektivavtal och den svenska modellen*. [http://www.saco.se/globalassets/saco/dokument/rapporter/2010\\_kollektivavtal-och-den-svenska-modellen.pdf](http://www.saco.se/globalassets/saco/dokument/rapporter/2010_kollektivavtal-och-den-svenska-modellen.pdf) (Hämtad 2015-09-26)
- <sup>12</sup> Svenskt Näringsliv (2015) *Så fungerar kollektivavtal*. [http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/avtalsrorelsen/sa-fungerar-kollektivavtal\\_566056.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/avtalsrorelsen/sa-fungerar-kollektivavtal_566056.html). (Hämtad 2015-09-26)
- <sup>13</sup> Lundh, C. (2006) *Frivilliga avtal eller statligt tvång. Svensk arbetsmarknad under 100 år*. Uppsats till konferensen "Den svenska modellen 100 år". Ratio, Stockholm den 23 november 2006.



- <sup>14</sup> Ibid
- <sup>15</sup> Ibid
- <sup>16</sup> Viiktorov, I. (2015) *SAF och den svenska förhandlingsmodellens upplösning*. <http://foretagskallan.se/Artiklar/forskning-pagar-saf-och-den-svenska-forhandlingsmodellens-upplosning>. (Hämtad 2015-10-11).
- <sup>17</sup> SAF (1999) *En företagsam arbetsrätt – sammanfattning*. Stockholm: SAF; SAF (1999) *Vad är problemet med arbetsrätten*. Stockholm: SAF.
- <sup>18</sup> Svenska Dagbladet. (2009-09-11) *Räkna med bråk inför avtalsrörelsen*.
- <sup>19</sup> Företagarna (2011) *Småföretagarna och kollektivavtalen*. Stockholm: Företagarna.
- <sup>20</sup> Dagens Industri. (2009-01-24) *Kollektivavtalen måste decentraliseras*. Debattartikel undertecknad av Anders Narvinger, vd, Teknikföretagen och Jonas Milton, vd, Almega.
- <sup>21</sup> Dagens Industri (2013-01-15) *Det ska löna sig mer att göra ett bra jobb*. Debattartikel undertecknad av Annemarie Fransson, förbundsdirektör it & telekomföretagen inom Almega; Per Hidesten, vd, Industriarbetsgivarna; Peter Jeppson, vd, Transportgruppen; Dag Klackenbergh, vd, Svensk Handel; Jonas Milton, vd, Almega; Ola Månsson, vd, Sveriges Bygginstrumenter; Åke Svensson, vd, Teknikföretagen och Eva Östling Ollén, vd, Visita; Dagens Industri (1999-04-14) *Betalar vi för mycket för kollektivavtalen?* Debattartikel undertecknad av Göran Trogen, vd, Almega.
- <sup>22</sup> Järliden, Å.-P., Jonsson C.-M. & S. de Toro. (2015). *Vägen till full sysselsättning och rättvisa löner*. Stockholm: Landsorganisationen. Sid 154.
- <sup>23</sup> Kommunalarbetaren (2013-06-03) *Sifferlösa avtal ökar klyftorna*; Sveriges Radio (2013-06-06) *LO säger nej till sifferlösa avtal*.
- <sup>24</sup> LO-tidningen (2011) *Kollektivavtalen garanterar rättvisa*. (nr. 26). Debattartikel undertecknad av Hans Tilly, förbundsordförande, Byggnadsarbetarförbundet; Jonas Wallin, förbundsordförande, Elektrikerförbundet; Hans Öhlund, förbundsordförande, Fastighetsanställdas förbund; Lars-Åke Lundin, förbundsordförande, Målareförbundet; Jan Rudén, förbundsordförande, SEKO och Lars Lindgren, förbundsordförande, Transportarbetarförbundet.
- <sup>25</sup> Svenska Dagbladet (2011-08-15) *Galet att skrota den centrala lönebildningen*. Debattartikel undertecknad av Per Bardh, avtalssekreterare, LO; Göteborgs-posten (2011-07-25) *Ansträngning på jobbet bör synas i lönekuvertet*.
- <sup>26</sup> Svenska Dagbladet (2011-08-15) *Galet att skrota den centrala lönebildningen*. Debattartikel undertecknad av Per Bardh, avtalssekreterare, LO.
- <sup>27</sup> Svenska Dagbladet. (2009-09-11) *Räkna med bråk inför avtalsrörelsen*.
- <sup>28</sup> Svenska Dagbladet (2011-08-15) *Galet att skrota den centrala lönebildningen*. Debattartikel undertecknad av Per Bardh, avtalssekreterare, LO.
- <sup>29</sup> Dagens Industri (1997-01-30) *På SACO tittar vi inte i backspegel*. Debattartikel undertecknad av Anders Milton, ordförande, Saco.

- <sup>30</sup> Dagens Nyheter (2011-02-13) *Förlegad syn på lön bakom medlemsras i LO och TCO*. Debattartikel undertecknad av Annika Elias, ordförande, Ledarna och Thomas Eriksson, förhandlingschef, Ledarna.
- <sup>31</sup> Fernvall, E. "Likställda parter är viktigare än garanterade löneökningar". I Medlingsinstitutet (2003) *Tretton perspektiv på lönebildningen*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- <sup>32</sup> Dagens Nyheter (2011-02-13) *Förlegad syn på lön bakom medlemsras i LO och TCO*. Debattartikel undertecknad av Annika Elias, ordförande, Ledarna och Thomas Eriksson, förhandlingschef, Ledarna; Dagens Industri (2012-11-07) *En helt ny syn på fackavtal*. Debattartikel undertecknad av Peter Larsson, samhällspolitisk direktör, Sveriges ingenjörer och Camilla Frankelius, förhandlingschef, Sveriges ingenjörer.
- <sup>33</sup> Arbetet (2014-03-14) *Akademiker sågar sifferlösa avtal*.
- <sup>34</sup> Svenskt Näringsliv. *FOLA 2011. Avtalsförhandlingar och avtalskonstruktioner*. [http://www.svenskt-naringsliv.se/fragor/fakta-om-loner-och-arbetstid/f2011/fo-la-2011-avtalsforhandlingar-och-avtalskonstruktioner\\_560053.html](http://www.svenskt-naringsliv.se/fragor/fakta-om-loner-och-arbetstid/f2011/fo-la-2011-avtalsforhandlingar-och-avtalskonstruktioner_560053.html). (Hämtad 2015-10-13).
- <sup>35</sup> Kommunal (2013) *Rätt lön - återblick och utmaningar*. Faktaunderlag till Kommunals kongress i Stockholm 28-31 maj 2013.
- <sup>36</sup> Dagens Nyheter (2013-11-05) *Medlingsinstitutet ansvar att lönegapet inte minskar*. Debattartikel undertecknad av Lenita Granlund, avtalssekreterare, Kommunal och Johan Ingelskog, enhetschef för arbetsrätt och kollektivavtal, Kommunal; Göteborgsposten (2013-02-23). *Löneskillnaderna cementars fast idag*.
- <sup>37</sup> Landsorganisationen (1987) *Lönepolitisk delrapport*. Stockholm: Landsorganisationen. Sid. 22.
- <sup>38</sup> Järliden, Å.-P., Jonsson C.-M. & S. de Toro. (2015). *Vägen till full sysselsättning och rättvisa löner*. Stockholm: Landsorganisationen. Sid 157.
- <sup>39</sup> Ibid. Sid 204-205.
- <sup>40</sup> Lag & Avtal (2011) *Kvinnopotter - bara en bluff*. (nr. 10). Debattartikel undertecknad av Gunnar Jär-sjö, utvecklingschef för löner och villkor, Almega.
- <sup>41</sup> Svenskt Näringsliv (2011) *Kvinnors löner – ett företags- och individperspektiv*. Stockholm: Svenskt Näringsliv. Sid 3.
- <sup>42</sup> Svenskt Näringsliv (2014) *Rätt mål men fel metod. Svenskt Näringslivs syn på jämställda löner och lönkartläggning*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- <sup>43</sup> Svenska Dagbladet (2013-03-06). *Kvinnorna tar täten i välfärdsföretagen*. Debattartikel undertecknad av Kenneth Bengtsson, styrelseordförande, Svenskt Näringsliv; Svenskt Näringsliv (2013) *Äntligen ett lyft för kvinnors företagande i Sverige*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- <sup>44</sup> Lag & Avtal (2010-04-29) *Teknikföretagen lämnar industriavtalet*.
- <sup>45</sup> Medlingsinstitutet (2011) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2011. Medlingsinstitutets årsrapport*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- <sup>46</sup> Dagens Samhälle (2015-04-29) *Lågavlönade kvinnor kan inte få mest av lönekakan*. Debattartikel undertecknad av Mats Kinnwall, chefekonom, Industriarbetsgivarna och Anders Rune, chefekonom, Teknikföretagen.

- <sup>47</sup> Lärarnas tidning (2012-03-14) *Alla vill till lönehimlen*.
- <sup>48</sup> Dagens Nyheter (2015-09-14) *Upp till bevis LO. Annars kliver vi av samordningen*. Debattartikel under tecknad av Annelie Nordström, ordförande, Kommunal och Lenita Granlund, avtalssekreterare, Kommunal.
- <sup>49</sup> Lärarnas tidning (2012-03-14) *Alla vill till lönehimlen*.
- <sup>50</sup> Kommunal (2013) *Rätt lön - återblick och utmaningar*. Faktaunderlag till Kommunals kongress i Stockholm 28-31 maj 2013.
- <sup>51</sup> Byggnads (2015) *Byggnads kommenterar Utstationeringskommitténs förslag om Lex Laval*. <http://www.byggnads.se/Nyheter/Nyhetsarkiv/Byggnads-kommenterar-Utstationeringskommittens-for-slag-om-Lex-Laval/> (Hämtad 2015-10-16).
- <sup>52</sup> Arbetet (2007-12-18) *Domen innebär apartheid*.
- <sup>53</sup> Socialdemokraterna (2010) *Socialdemokraternas handlingsplan för ordning och reda på arbetsmarknaden*. [https://www.socialdemokraterna.se/upload/val/Val\\_2010/dokument/Ordning%20och%20reda%20augusti%202010](https://www.socialdemokraterna.se/upload/val/Val_2010/dokument/Ordning%20och%20reda%20augusti%202010) (hämtad 2010-10-03)
- <sup>54</sup> Thörnqvist, C. & C. Woolfson (2011) "Dog den svenska modellen i Vaxholm? Laval-målet och den svenska arbetsmarknaden". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr. 3.
- <sup>55</sup> Duker, J.-P. (2006): "Ett arbetsgivarperspektiv på medling". I A-M Egerö & B Nyström (red): *Hundra år av medling i Sverige*: Stockholm: Medlingsinstitutet. Thörnqvist och Woolfson, Ibid.
- <sup>56</sup> Thörnqvist, C. & C. Woolfson (2011) "Dog den svenska modellen i Vaxholm? Laval-målet och den svenska arbetsmarknaden." *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr. 3.
- <sup>57</sup> Svenskt Näringsliv (2015) *Allvarlig inskränkning av den fria rörligheten*. [http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konfliktregler/allvarlig-inskrankning-av-den-fria-rorligheten\\_628104.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konfliktregler/allvarlig-inskrankning-av-den-fria-rorligheten_628104.html) (hämtad 2015-10-02)
- <sup>58</sup> Sverige Bygginstrumenter (2015) *Förslaget ger facken oproportionerligt stark ställning* [https://www.sverigesbyggindustrier.senyheter/forslaget-ger-facken-oproportionerligt-s\\_\\_5704](https://www.sverigesbyggindustrier.senyheter/forslaget-ger-facken-oproportionerligt-s__5704) (hämtad 2015-10-03)
- <sup>59</sup> Byggnads (2015) *Byggnads kommenterar Utstationeringskommitténs förslag om Lex Laval*. <http://www.byggnads.se/Nyheter/Nyhetsarkiv/Byggnads-kommenterar-Utstationeringskommittens-for-slag-om-Lex-Laval/> (Hämtad 2015-10-16).
- <sup>60</sup> Arbetsvärlden (2013-11-20) *Sverige är nu moget för allmängiltigförklarade avtal*.
- <sup>61</sup> Transportarbetarförbundet (2015) *Kan allmängiltiga kollektivavtal lösa åkerinäringens problem?* <https://www.transport.se/Transport-tycker1/Kan-allmangiltiga-kollektivavtal-losa-transportnaringens-problem/> (hämtad 2015-10-14)
- <sup>62</sup> Kommunalarbetaren (2013-02-13) *LO försvarar svensk modell*.
- <sup>63</sup> Lag & Avtal (2013-11-14) *Stoppa social dumpning med lag*.
- <sup>64</sup> Medlingsinstitutet (olika år) *Medlingsinstitutets årsrapporter*. Stockholm: Medlingsinstitutet.

- <sup>65</sup> Karlsson, N. & H. Lindberg (2009) "Svensk modell vid vägs ände?" *Ekonomisk Debatt*, nr. 3.
- <sup>66</sup> Medlingsinstitutet (2009). *Årsrapport 2009*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- <sup>67</sup> Fernvall, E. "Likställda parter är viktigare än garanterade löneökningar". I Medlingsinstitutet (2003) *Tretton perspektiv på lönebildningen*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- <sup>68</sup> Vartiainen, J. (2007) "Ny lönebildning och nya partsrelationer." *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr. 3-4.
- <sup>69</sup> Nycander, S. "En baksätessförarens betraktelser. I Medlingsinstitutet (2003) *Tretton perspektiv på lönebildningen*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- <sup>70</sup> Granqvist, L. (2007) "Den nya lönebildningen ur ett akademikerperspektiv." *Arbetsliv & Arbetsmarknad*, nr. 3-4.
- <sup>71</sup> Karlsson, N. & H. Lindberg. (2009) "Den svenska modellen vid vägs ände?". *Ekonomisk Debatt*, nr. 3.
- <sup>72</sup> Dagens Nyheter (2012-02-10) *Här är sju punkter för ett Sverige med rättvisa löner*. Debattartikel undertecknad av Annelie Nordström, förbundsordförande, Kommunal; Sineva Ribeiro, förbundsordförande, Vårdförbundet; Christin Johansson, förbundsordförande, Akademikerförbundet SSR; Anna Hertting, förbundsordförande, Legitimerade Sjukgymnasters Riksförbund LSR och Annika Strandhäll, förbundsordförande, Vision.
- <sup>73</sup> Dagens Nyheter (2015-10-19) *Undersköterskornas löner splittrar LO*.
- <sup>74</sup> Svenskt Näringsliv (2014) *LO måste stå för ett öppet Sverige*. [http://www.svensktnaringsliv.se/om\\_oss/lo-maste-sta-for-ett-oppet-sverige\\_578905.html](http://www.svensktnaringsliv.se/om_oss/lo-maste-sta-for-ett-oppet-sverige_578905.html) (hämtad 2015-10-04); Svenskt Näringsliv (2013) *Ge inte efter för LO:s protektionism*. [http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/avtalsrorelsen2013/ge-inte-efter-for-los-protektionism\\_574918.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/avtalsrorelsen2013/ge-inte-efter-for-los-protektionism_574918.html) (hämtad 2015-10-04)
- <sup>75</sup> Järliden, Å.-P., C.-M. Jonsson & S. de Toro. (2015). *Vägen till full sysselsättning och rättvisa löner*. Stockholm: Landsorganisationen. Sid 203.
- <sup>76</sup> Kjellberg, A. (2014) *Växande avgiftsskillnader i a-kassan - och utvecklingen därefter*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2014:1. Department of Sociology, Lund University

# De nordiske arbejdsmarkedsmodeller – Aftaler, trepartsforhandlinger og lovgivning i et værdimæssigt perspektiv

Christian Lyhne Ibsen, Flemming Ibsen og Søren Kaj Andersen

## 1. Indledning

Denne rapport sammenfatter og analyserer de landerapporter, som forskere fra de 5 nordiske lande – Island, Norge, Sverige, Finland og Danmark - har udarbejdet til konferencen den 3. december 2015 på Aalborg universitet om de nordiske arbejdsmarkedsmodeller.

Begrebet 'den nordiske model' dækker typisk over fællestræk ved de nordiske velfærdsstats- og arbejdsmarkedsmodeller, blandt andet knyttet til lighed, effektivitet, deltagelse/medborgerskab og en dialogbaseret beslutningskultur. Når det gælder de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller, er de bygget op omkring stærke organisationer på både lønmodtager- og arbejdsgiverside, med høje organisationsprocenter og stor legitimitet. De enkelte lande har udviklet forskellige forhandlings, aftale- og konfliktløsningssystemer, men fælles for de nordiske lande er, at de i vid udstrækning har haft præferencer for indgåelsen af kollektive overenskomster i stedet for lovgivning, når det gælder regulering af løn- og arbejdsvilkår. De kollektive aftaler er dog historisk blevet suppleret med eller erstattet af lovgivning og trepartsaftaler. Derfor rejser vi spørgsmålet, om der er sket forskydninger mellem aftale og lovgivning og herunder hvordan de aktuelle tendenser ser ud?

Et andet og underbelyst forskningsspørgsmål er sammenhængen mellem partsaftalerne og lovgivningen samt de mål og værdier, som parterne og lovgiverne ønsker at realisere. Kernen i de nordiske arbejdsmarkedsmodeller har historisk været en dialogbaseret beslutningskultur, men er det i samme omfang gældende i dag og hvilke andre mål og værdier har arbejdsmarkedets parter og lovgiverne forfulgt? Er der tale om et værdimæssigt fællesskab i de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller?

Den nordiske konference skal forsøge at skabe klarhed over de nævnte problemstillinger og sætter derfor fokus på en analyse af de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller, når det gælder samspillet mellem følgende faktorer:

- Den foretrukne reguleringsform, når det gælder løn- og arbejdsvilkår: Kollektive aftaler eller trepartsaftaler og lovgivning?
- De formulerede mål og værdier, som de kollektive aftaler eller lovgivning/trepartsaftaler forsøger at realisere:

Dialogbaseret beslutningskultur, begrænsning af åbne konflikter, lighed, solidaritet, ligeløn, uddannelse/opkvalificering, produktivitet, effektivitet, fleksibilitet og konkurrenceevne?

Som et oplæg til konferencen er udarbejdet en rapport, der indeholder en beskrivelse og analyse af de enkelte nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller, når det gælder vægten på kollektivt aftaler versus lovgivning og hvilke mål og værdier aktørerne har forfulgt siden 1995 og frem til i dag. Hvor store er lighederne og forskellighederne mellem landene, og er der et værdimæssigt fællesskab i de nordiske arbejdsmarkedsmodeller? Denne del af rapporten sammenfatter og vurderer resultaterne fra de fem landerapporter.

## 2. Valg af reguleringsmodel og aktørernes argumenter for den valgte model

Formålet med dette afsnit er at opsummere og sammenligne de fem landes reguleringsmodeller og redegøre for aktørernes argumenter for de valgte modeller. Til dette formål er det nødvendigt at reducere kompleksiteten i reguleringen for hvert land, og vi gør dette ved at vurdere balancerne i de nordiske lande mellem tre reguleringsformer: 1) bilaterale aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, 2) trepartsaftaler mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, og 3) lovgivning ved parlament. Der er andre typer af reguleringsformer, eksempelvis EU-direktiver, HR/CSR-politikker, individuelle kontrakter, men her fokuserer vi på de reguleringsformer, som har et kollektivt præg, og som historisk har været bærende for de nordiske arbejdsmarkedsmodeller. EU-direktiverne gælder for alle landene, også EØS-landene Norge og Island, hvorfor det primært er de for-

skellige former for implementering af direktiverne, der er interessant i sammenligningen.

## 2.1. De nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller – balancen mellem reguleringsformerne

I tabellen nedenfor har vi opsummeret balancerne mellem reguleringsformerne ved at vurdere, hvor brugt hver reguleringsform er i de enkelte lande. Dette er gjort på baggrund af landerapporterne, og for et mere detaljeret indblik i hvert land henvises til disse rapporter.

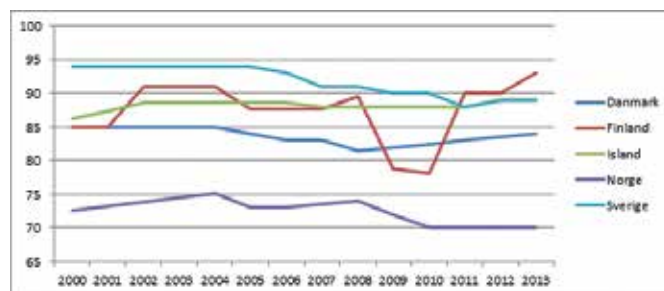
**Tabel 1: Balancerne mellem reguleringsformer i de nordiske lande**

	Bilaterale aftaler	Trepartsaftaler	Lovgivning
Danmark	++++	++	+
Finland	+++	++++	++
Island	+++	+++	+
Norge	+++	+++	++
Sverige	++++	++	++

Forklaring: ++++ mest brugt; +++ meget brugt; ++ brugt; + lidt brugt

Fælles for de fem lande er, at bilaterale aftaler mellem parterne, dvs. overenskomsterne for løn og arbejdsvilkår er meget brugte, hvis man sammenligner med lande udenfor Norden (Andersen et al. 2014). Selv i Norge, som har den laveste udbredelse af overenskomster i Norden (se figur for overenskomstdækningen nedenfor), er denne reguleringsform ganske betydelig i forhold til lande udenfor Norden. Ikke desto mindre er der forskelle mellem landene i Norden, hvor Danmark og Sverige lægger mere vægt på de bilaterale aftaler – særligt, når det gælder lønreguleringen – i forhold til Finland, Island og Norge, hvor treparts-aftaler og/eller lovgivning generelt fylder mere. Denne forskel er blevet særligt relevant i forbindelse med diskussionen om arbejdsmigration og social dumping, hvor Danmark og Sverige – til forskel fra de andre tre lande – udmærker sig ved ikke have lovgivning, der gør det muligt at gøre kollektive overenskomster almengyldige.

**Figur 1: Overenskomstdækning i de nordiske lande 2000-2013**



Kilde: OECD.stat

Note: Island mangler værdier for nogle år, hvorfor de omkringliggende værdier er blevet brugt.

## 2.2. De nordiske landes argumenter for valg af reguleringsform

I det følgende opsummerer vi kort de fem landes reguleringsmodeller og redegør for aktørernes argumenter for de valgte modeller. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at modellerne ikke er resultatet af bevidste fælles aktørvalg, men snarere et resultat af politiske kampe og kompromiser, som over tid har skabt balancer mellem reguleringsformerne.

Danmark fremstår generelt som det land i Norden, hvor parterne – både lønmodtager og arbejdsgiversiden – har forsvaret selvreguleringsprincippet allermost, og hvor selvreguleringsprincippet fik en tidlig formel begrundelse med Augustudvalget af 1908. Der har derudover aldrig udviklet sig noget permanent trepartssamarbejde om tværgående politiske emner, og lovgivningen begrænser sig til primært arbejdsmiljø, funktionærloven og ferieloven. Den indgroede tro på evnen til at kunne 'knække nødderne selv' var ellers i krise under 1970'erne, hvor parterne ikke kunne forhandle sig til resultater, hvorfor regeringen valgte at gribe ind i aftaleprocessen flere gange. Men institutionaliseret indkomstpolitik over længere tid blev der ikke noget af, og som landerapporten for Danmark viser, er trepartssamarbejde først og fremmest ad hoc-baseret (Ibsen et al. 2015). Det er dog bemærkelsesværdigt, hvordan den centraliserede decentralisering, som blev initieret af DI og CO-industri indenfor industrien igennem 1980'erne og 1990'erne, har betydet, at parterne igen kan levere både økonomisk ansvarlige aftaler, sociale forbedringer for lønmodtagerne, samtidig med at man har decentraliseret løn og arbejdstid på arbejdsgivernes initiativ. De sociale forbedringer – særligt på pension, barsel og efter-

og videreuddannelse – har dog også skabt spændinger i modellen, fordi de er kommet i hus efter klart politisk initiativ og pres. Med andre ord har staten delvist hjulpet, delvist presset parternes aftaler i en bestemt retning i takt med lønmoderation og decentralisering. Indtoget af velfærdsrelaterede emner i de bilaterale aftaleforhandlinger i Danmark betyder også, at skiftende regeringer har en klar interesse i, hvad parterne aftaler, ligesom nogle fagforeninger har appelleret til politikerne om hjælp, fx om værn mod social dumping, hvilket har fået særligt DA til at beskyjde disse fagforeninger for 'forumshopping'. Ligeledes kan der i Danmark opstå balanceproblemer mellem de aftalebestemte ydelser og de offentligt finansierede ydelser – fx mht. pension (Due og Madsen, 2015). På denne måde har parterne ved at indføre mere bredde i de bilaterale aftaler gjort sig til en del af velfærdsstaten, hvilket på en gang øger deres legitimitet, men også gør dem ansvarlige for den velfærdsøkonomiske politik. Dette kan i sidste ende betyde, at den danske selvregulering ikke er så selvstændig alligevel. Hvis man tager forhandlingsmodellen med forligsinstitutionens beføjelse til sammenkædning i betragtning, vil mange fagforeninger i den private sektor – særligt indenfor byggeriet og privat service – nok mene, at deres forhandlingsautonomi kan ligge på et meget lille sted (Ibsen 2014). Ydermere, har særlige lønmodtagergrupper i den offentlige sektor – eksempelvis sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter og pædagoger – forsøgt at få overtalt lovgiverne om at får relativt mere end procentstigningen i industriforhandlingerne, men givet reguleringsordningen og den samlede økonomiske ramme har dette ikke i nævneværdig grad været muligt.

Finland har måske det mest udviklede trepartssamarbejde om indkomspolitik – historisk ved de såkaldte TUPO'er – hvor hovedorganisationerne og regeringen forhandler indkomspolitiske aftaler om løn og relaterede vilkår, og de bilaterale aftaler inkorporerer de indkomspolitiske aftaler (Sippola 2015). Derudover har lovgivning sikret en *de facto* almengøring af overenskomster. Ofte har TUPO'erne involveret byttehandler med regeringen på særlig skatteregulering men også andre politikområder. Dette har betydet en høj grad af centralisering i det finske system, men det er ikke desto mindre muligt at afvige fra overenskomster på fx ferie og arbejdstid, hvis parterne på brancheniveau kan blive enige. Når det gælder løndannelsen, er muligheden for lokale forhandlinger ikke særligt veludviklet i Finland (Sippola 2012). Selv-

om det indkomspolitiske system stadig eksisterer i dag, har arbejdsgiverne i Finland presset voldsomt på i det seneste årti for at få en mere decentraliseret forhandlingsmodel, hvor særligt løn kan aftales lokalt på arbejdspladsen. Dette synspunkt har delvis fundet støtte i SAK, dog uden at SAK ville opgive det indkomspolitiske system, som er anset for at medvirke til en solidarisk lønudvikling. I de seneste år, hvor finsk økonomi har været under hårdt pres, har de indkomspolitiske aftaler oplevet en genfødsel, fordi de blev anset som den eneste reguleringsform, der kunne genoprette finsk konkurrenceevne. Arbejdsgiverne ser ud til at være enige om, at tiden ikke er til at overlade den indkomspolitiske styring til lokalforhandlinger, som der ikke er stærk tradition for. Den finske landerapport fremhæver, at balancen mellem lovgivning og bilaterale aftaler kan være på vej mod et skred, da den nyvalgte borgerlige regering i 2015 har foreslået vidtgående reformer af ferieløn, fridage, løn under sygdom og reduktion af orlov. Forslagene betragtes af fagforeningerne som et brud på princippet om aftalefrihed, fordi forslagene omhandler rettigheder i overenskomsterne. Arbejdsgiverne har derimod støttet regeringens opgør med rettighederne med henvisning til konkurrenceevne-problematikken. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at fastslå, hvordan denne proces vil ende, men ifølge den finske landerapport er der muligheder for kompromiser al den stund, at regeringen har inviteret parterne til forhandlinger om disse reformer igen (Sippola 2015). EK – arbejdsgivernes hovedorganisation – har senest besluttet at ændre sine vedtægter for at blive fri for forhandlinger på hovedorganisationsniveau og dermed decentralisere forhandlinger til branche- og virksomhedsniveau. En strategi, der minder om SAF's beslutning i Sverige i 1990. Arbejdsgivernes utilfredshed med den manglende fleksibilitet i systemet fortsætter således, og den finske models fremtid er uklar.

Islands reguleringsmodel er ligesom de andre nordiske landes modeller baseret på bilaterale aftaler mellem parterne, men parterne og regeringen har siden 1990 indgået i et stærkt trepartssamarbejde med en social pagt om lønmoderation og fokus på reallønsstigninger, snarere end nominelle lønstigninger (Ólafsdóttir 2015). Trepårtssamarbejdet, som har fortsat mere eller mindre regelmæssigt siden 1990, bygger på byttehandler mellem parterne og regeringen, hvor sidstnævnte kan bruge fx indkomstskattelettelser, arbejdsmarkedspolitik og/eller velfærdsydelser til at gøre lønmoderati-

on mere spiselig for parterne. På denne måde har arbejdsmarkedets parter kunnet se en fordel i involveringen af staten, fordi der var konkrete politiske gevinster ved trepartsaftalerne. De bilaterale aftaler bliver de facto almengjort på baggrund af lovgivning, og overenskomstens minimumsløn har status af en lovbestemt minimumsløn. Lovgivningen i Island favoriserer i det hele taget den bilaterale aftaleregulering, idet overenskomster lovligt kan påkræve ansatte fagforeningsmedlemskab. Selvom Islands model fremstår som en relativt centraliseret form for lønregulering, er parterne på branche- og arbejdspladsniveau ofte aktive med bilaterale aftaler, hvilket har ført til et højt konfliktniveau og betydelig lønglidning, særligt i perioder med høj økonomisk vækst. Landerapporten for Island fremfører således, hvordan lønmoderationen lider under både svag vertikal og horisontal styring hos parterne – dvs. mellem forhandlingsniveauer og mellem brancher/fag – og selvom ASÍ – hovedorganisationen for lønmodtagerne – principielt går ind for lønmoderation, har det været svært at styre enkelte fagforeningers lønkrav samt de andre fagforeningers kompensationskrav (Ólafsdóttir 2015). Denne spænding mellem overenskomster og indkomstpolitisk trepartssamarbejde har bevirket, at Islands centrale parter og regeringen gerne vil revidere modellen med inspiration fra de andre nordiske landes modeller for at undgå nominelle løn- og prisinflationspiraller. Samtidig har regeringen forsøgt sig med programmer, der skal gøre arbejdsløse mere beskæftigelsesparate, både med mere uddannelse og økonomiske incitamenter. Disse programmer er vedtaget med deltagelse af parterne med undtagelse af en reduktion af den maksimale periode for arbejdsløshedsunderstøttelse, som ekstraordinært blev gennemført uden fagforeningerne i 2013. På nuværende tidspunkt er det usikkert hvilken model, der vil komme ud af revisionerne af forhandlingssystemet, men der synes enighed mellem de centrale parter om, at den vertikale styring i modellen skal styrkes.

I Norge har parterne haft en anderledes pragmatisk holdning til balancen mellem reguleringsformerne. Som nævnt i landerapporten om Norge kan dette hænge sammen med den generelt lavere overenskomstdækning, som igen hænger sammen med den lavere organisering af parterne. Derudover påviser landerapporten, at der på mange arbejdslivsområder er et komplekst samspil mellem lovgivning og overenskomster, hvor den ene reguleringsform kan lægge til eller afvi-

ge fra den anden reguleringsform – afhængigt af reguleringsområdet (Alsos/Neergaard 2015). Eksempelvis på arbejdstid kan overenskomsten kun give lønmodtageren bedre rettigheder end loven. Selvom bilateral aftaler er den mest brugte reguleringsform, fremhæver de norske arbejdsgivere – i modsætning til de danske arbejdsgivere – at bilaterale aftaler kan være for statiske og ufleksible i forhold til lovgivning. Når først en lønmodtagerrettighed er kommet ind i overenskomsten, så bliver den der, og overenskomsterne er ofte mere detaljerede end lovgivning, hvilket alt andet lige begrænser ledelsesretten. Dette argument går direkte imod den gængse opfattelse hos de danske – og til dels svenske – arbejdsgivere. Derudover fremhæver de norske arbejdsgivere, at virksomheder med overenskomster kan have højere omkostninger end andre virksomheder – et problem der kun bliver større, jo lavere overenskomstdækningen er. Fagforeningerne i Norge er også pragmatiske, men støtter dog mere op om bilaterale aftaler – særligt hvis de lægger ovenpå loven mht. lønmodtagerrettigheder. Men pga. den lavere overenskomstdækning, ser de norske fagforeninger også en fordel i lovregulering eller alternativt almenyldige overenskomster, fordi dækningsproblemet dermed løses. Der har været eksempler på, at bilaterale aftaler mellem parterne kan bruges til efterfølgende lovgivning, fx tiltag mod social dumping. Den norske aftalemodel om løn er ligeledes et udtryk for et samspil mellem bilaterale aftaler og trepartssamarbejde i det, der i dag hedder 'Frontfagsmodellen'. Ligesom i Danmark og Sverige sætter industriens parter et omkostningsmærke, som de andre områder skal følge, men processen er i højere grad organiseret som et trepartssamarbejde, hvor de ni hovedorganisationer og myndigheder mødes i forskellige indkomstpolitiske råd og organer. Derudover er det muligt for hovedorganisationerne at bede staten om forskellige ændringer i lovreguleringer, således balancerne mellem overenskomstforhandlinger og lovværket sikres. Dette er ikke ulig, hvad man har set i de andre nordiske lande, men processerne er anderledes. Den store forskel mellem Norge og Danmark/Sverige er, at trepartsformen for overenskomstfornyelser ikke bliver anset som en uvelkommen indblanding af parterne i Norge. For arbejdsgiverne har der været en pointe i, at få statens hjælp til lønmoderation i overenskomstforhandlingerne, men Frontfagsmodellens effektivitet afhænger af overenskomstdækningen og den potentielt asymmetriske lønudvikling i, henholdsvis, dækkede og udækkede virksomheder.



For fagforeningerne er overenskomstdækningen også problematisk, fordi virksomheder med overenskomster kan blive udkonkurreret på lønnen. Derfor har fagforeningerne også brug for almen-gøring, idet den faglige organisering i mange private brancher er for lav til at tvinge arbejdsgiverne ind i en overenskomstrelation (Alsos/Neergaard 2015).

I Sverige har parterne ligesom i Danmark forsvaret selvreguleringsmodellen, men historisk har der dog været mere lovregulering end i Danmark. I løbet af 1970'erne og 1980'erne indførte socialdemokratiske regeringer Lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL fra 1976), Lag om anställningsskydd (LAS fra 1982) og Löntagarfonder (1982), som af arbejdsgiverne ansås som direkte indgreb i arbejdsgivernes ledelsesret og den private ejendomsret, hvilket førte til store protester fra SAF's medlemmer og den borgerlige fløj (Sjöberg 2015). Da de centraliserede lønforhandlinger, som skulle producere solidarisk lønpolitik og lønmoderation, brød sammen i løbet af 1980'erne, prøvede de svenske arbejdsgivere at gøre op med dels de bilaterale forhandlinger, dels de trepartiske råd og nævn, som de sad i. Dette skete i 1990, hvor SAF trak sig definitivt ud af både centrale overenskomstforhandlinger og korporative nævn og råd. Svensk Näringsliv (tidligere SAF) og de borgerlige partier har ligeledes prøvet at reformere LAS, så det kunne blive nemmere at afskedige – igen imod fagforeningernes ønsker (Kjellberg, 2009). På denne baggrund har de svenske arbejdsgivere med henvisning til konkurrenceevne været skeptiske overfor fagforeningernes dagsorden om solidarisk løn og har gentagne gange forsøgt at decentralisere lønforhandlinger til arbejdspladsniveauet – dog uden succes, da fagforeningerne i LO har stået imod. Kompromiset i Sverige omkring Industriavtalet fra 1997, hvor industriens parter lægger niveauet for de andre områder, er som sådan bilateralt, men det statslige Medlingsinstitutet værner om 'industriens mærke' ved ikke at tilbyde forlig, der ligger over mærket. Som vist i den svenske landerapport er decentralisering af løn i den private sektor ikke gået så vidt, som arbejdsgiverne har håbet på, hvilket kan skyldes fagforeningerne stadige insisteren på solidarisk lønpolitik og ligestilling på arbejdsmarkedet (Sjöberg 2015). Omvendt er der på det offentlige arbejdsmarked en markant mere decentraliseret lønfastsættelse og individualisering, hvilket har ført til, at flere lønmodtagergrupper i det offentlige har fremført, at de ville have

relativt mere i løn, end 'industrimærket' giver – såsom lærerne og sygeplejersker. Her appellerer man indirekte til lovgiverne om at blande sig for at få mere i løn. I nogle brancher – såsom transport – har konkurrence på løn ved social dumping ført til enighed mellem parterne om, at , at lovgivning om almen-gyldige overenskomster kunne være en vej frem i Sverige. Dette synspunkt har dog ikke generelt fundet opbakning hos de andre parter, der værner om selvreguleringsprincippet. Men arbejdsmarkedets parter er ikke enige om selvreguleringsprincippet af de samme grunde. Fagforeningerne mener, at den frie bevægelighed i EU ikke må prioriteres over lønmodtagernes ret til lige løn og arbejdsvilkår. Arbejdsgiverne mener omvendt, at fagforeningernes adgang til konflikt i Sverige er for vidtgående i forhold til den frie bevægelighed. Trods det konfliktfyldte forhold mellem parterne har man kunnet lave treparts-aftaler på 'Avtalspension' samt Omstillingsaftal' og 'Korttidsarbejdet' under krisen. Det ser således ud til – på trods af højt konfliktniveau i mellem parterne – at den svenske model med høj grad af selvregulering stadig kan levere varen.

Sammenfattende kan man sige, at parterne i de nordiske lande generelt står vagt om selvreguleringsprincippet med kollektive overenskomster som det bærende element i arbejdsmarkedsreguleringen. Men der er forskelle i, hvor meget parterne vil inddrage staten i at varetage medlemmernes interesser og generelt understøtte overenskomsterne, fx via lovgivning om almen-gyldighed. Sverige og Danmark fremstår her som landene med mest autonome parter, hvorimod Finland, Island og Norge har en stærkere tradition for trepartssamarbejde. Særligt i Finland og Island er der dog på det seneste sået tvivl om deres modellers holdbarhed, og i Finland har arbejdsgiverne i nogen år direkte trukket sig fra trepartssamarbejdet. I Sverige har arbejdsgiverne også truet med at trække sig fra de bilaterale aftaler på brancheniveau, dog uden at det er kommet så vidt. Med andre ord, er modellerne ingenlunde statiske eller udtryk for et rationelt design. Politiske kampe mellem parterne og regeringer vil til stadighed bestemme balancerne mellem reguleringsformer i modellerne.

### 3. Mål og værdier i indgåede overenskomster og aftaler (1995-2015)

Det forekommer umiddelbart oplagt, at det nordiske lande på mange måder deler mål og værdier i det mindste i en bredere arbejdsmarkeds- og

velfærdsøkonomi, hvor veludviklede velfærdsydelser indenfor sundhed, uddannelse og medborger-skabsidealet er kendetegnet ved lige adgang for alle. Ligeledes har vi forholdsvis fintmaskede sociale sikkerhedsnet, der holder hånden under de svageste grupper. I det følgende snævrer vi vores fokus ind på indgåede kollektive overenskomster og trepartsaftaler det vil sige aftale- og forhandlingsrelationer mellem arbejdsmarkedets parter (kollektive aftaler) og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og staten (trepart). Hovedspørgsmålene er: *For det første, hvad vi kan sige om mål og værdier i disse aftaler hen over tid; er der sket ændringer eller forskydninger i mål og værdier gennem perioden? For det andet, er der forskelle i mål og værdier på tværs af de enkelte nordiske lande – eller er mål og værdier ens?* Det skal tilføjes, at når arbejdsmarkedets parter indgår i treparts-aftaler, med eventuelt efterfølgende lovgivning, så får staten, det vil sige den på det pågældende tidspunkt siddende regering, naturligvis også indflydelse på, hvilke mål og værdier, der kommer til at præge reguleringen. Det er dog ikke formålet i denne sammenhæng at beskrive forskellige regerings betydning for de aftaler, der er indgået – eller ikke indgået for den sags skyld – om arbejdsmarkedsforhold<sup>1</sup>.

Beskrivelser af mål og værdier bag nordisk arbejdsmarkedsregulering vil typisk fremhæve 1) økonomisk lighed fx i form af en forholdsvis beskeden lønspredning, ligestilling bl.a. i form af lige løn for samme arbejde, 2) demokrati forstået som indflydelse og delvis medbestemmelse på arbejdspladsen samt 3) solidaritet, som vel at mærke kan have mange dimensioner. Hertil kommer også begreber som 4) modernisering og 5) konkurrencedygtighed, som i sig selv vidner om den grundlæggende kompromis mellem 'kapital og arbejde', der kendetegner aftaleudviklingen på de nordiske arbejdsmarkeder. Med andre ord er der basale forskelle på de mål og værdier, der ligger på henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverside. Den afgørende interesse for kapitalejere er at optimere den investerede kapital – søge den maksimale profit. Dernæst at søge ekspansion, vinde nye markedsandele for derefter yderligere at kunne optimere investeringer. Bag dette ligger entreprenørship og i det hele taget en klart mere individuel værdiorientering, der står i modsætning til fagbevægelsens kollektive værdiorientering (Ibsen et al. 2015). Dette

skal understreges, da det er udgangspunktet for det eventuelle værdifællesskab, der kan etableres via kollektive aftaler – eller trepartsaftaler – og som derfor også dybest set er udtryk for magt-baserede kompromisser baseret på konfliktende interesser eller værdier, om man vil (Due et al. 1993). Ikke desto mindre er udviklingen på de nordiske arbejdsmarkeder netop i høj grad kendetegnet ved samarbejdet mellem arbejdsmarkedsorganisationerne og dermed også evnen til at finde fælles løsninger.

Det følgende er bygget op omkring tre periodiseringer, hvoraf den første – 1960-1980 – ligger før den undersøgte periode, men alligevel har betydning for aftaleindgåelsen i den undersøgte periode. Den sidste periode omhandler de allerseneste år (2010-2015) og er derfor karakteriseret ved, at vi endnu mest af alt kan rejse spørgsmål om, hvordan parternes mål og værdier – og her måske særligt deres evne til at skabe kompromisser – er udfordret. Følgelig er der især den midterste periode, der beskrives i det følgende. Periodiseringerne er ikke absolutte; hvad vi finder i en periode kan genfindes i den næste.

### 3.1. Solidarisk lønpolitik og øget konkurrenceevne (1960-1980)

Når vi tager afsæt i en tid, der ligger forud for den undersøgte periode, er det dels for at karakterisere et skift, som skete i aftaleindgåelsen dels dog for at understrege, at hvad der skete i denne periode også kom til at præge de efterfølgende årtier. Det drejer sig om den solidariske lønpolitik i form af at sikre lønstigninger til først og fremmest de lavtlønnede grupper på arbejdsmarkedet. Denne lønpolitik kom på dagsordenen i 1960'erne og vi finder den i større eller mindre udstrækning i Sverige, Danmark, Norge og Finland. Generelt kan den solidariske lønpolitik i vid udstrækning ses som grundlaget for det forhold, at lønspredningen er lav i de nordiske lande, sammenlignet med stort set alle andre lande (Andersen et al. 2014).

Gennem 1960'erne og 70'erne var det en eksplicit målsætning for den danske LO-fagbevægelsens, at sikre en solidarisk lønpolitik. Det lykkedes LO-organisationerne at forhandle sig frem til særlige løft til de lavest lønnende grupper. Det skete ved at afsætte kronebeløb til lavtlønsforbedringer og andre former for lavtlønstillæg (Ibsen et al. 2015). Det var også i denne periode, at den solidariske

<sup>1</sup> For dette bredere spørgsmål se fx, Dølvik et al. 2014, Dølvik 2013, Dølvik 2009.

lønpolitik voksede frem som et centralt element i aftalefornyelserne i Sverige. Som Ola Sjöberg skriver, blev den solidariske lønpolitik formuleret under devisen "lige løn for lige arbejde". Men grundet vanskelighederne med at værdisætte de enkelte arbejdsopgaver var det i realiteten en politik, der i højere grad førte til udjævning af lønninger, uanset hvad der lå i de faktiske arbejdsopgaver. Sjöberg gør også opmærksom på, at den solidariske lønpolitik kom ind samtidig med, at de svenske eksportvirksomheder oplevede en markant fremgang, mens den hjemmemarkedsorienterede industri var i en relativ tilbagegang. Her kunne den solidariske lønpolitik, forstået som en udjævning af lønomkostningerne, forene både LO's og arbejdsgivernes (SAF's) stræben henimod at holde lønningerne i eksportindustrien under markedslønnens niveau (Sjöberg 2015:5).

Hermed er der slået et tema an, som vi genfinder hos Markku Sippola, nemlig at den solidariske lønpolitik, som i Finland kom ind i forhandlingerne sammen med TUPO-aftalerne i 1960'erne nok indeholdt lønløft til de lavest lønnede, men det var samtidig en lønpolitik, der havde som formål at sikre konkurrenceevnen – altså lønomkostningerne måtte ikke øges i et sådan omfang, at det forringede virksomhedernes konkurrenceevne (Sippola 2015). Samlet kan man sige, at det også i denne periode er tydeligt, at lønpolitik og lønomkostninger bliver anskuet i et konkurrenceperspektiv, hvilket givet skal ses i sammenhæng med, at de nordiske lande som små åbne økonomiers også på daværende tidspunkt havde fokus på eksporterhvervenes forhold. Ikke desto mindre var 1980'erne et yderst konfliktfyldt årti, hvor arbejdsgiverne i Norden i stigende grad begyndte at anse den solidariske lønpolitik som et konkurrenceevneproblem, fordi løninflationen var for høj.

### 3.2. Produktivitets- og velfærdsforhandlinger 1990-2010

I perioden vi undersøger i denne sammenhæng - fra 1995 og frem - kommer presset fra den internationale konkurrence på en anderledes direkte vis ind i aftaleforhandlingerne. Udviklingen af EU's indre marked, Sovjetunionens sammenbrud og Kinas "åbne dør-politik" markerer en globaliseringsbølge, der også rammer de nordiske virksomheders rammevilkår. Intensiveret konkurrence og udflytning af job kendetegner udviklingen og samlet må udviklingen ses som bagtæppet for, at nordiske arbejdsgiverorganisationer i stigende

omfang efterspørger – og dermed sætter det som et mål at få *øget fleksibilitet*. Det handler om øget fleksibilitet i løndannelse og ikke mindst arbejdstidstilrettelæggelsen.

Det er under alle omstændigheder tydeligt, at fleksibilitetskravet blev bragt ind i analyser, policy-papers og forhandlinger af arbejdsgiverne i Sverige, Finland og Danmark i løbet af 1980'erne. Mest dramatisk var nok SAF's brud med LO i Sverige i 1990, da det umiddelbart kom til at true det kollektive aftalesystem, idet arbejdsgivere ytrede ønsker om ikke bare en decentralisering af aftaleindgåelsen, men også "frie ansættelsesaftaler", som helt og holdent brød med det eksisterende forhandlingsystem. Med industriaftalen fra 1997 blev der dog skabt et nyt grundlag for det kollektive aftalesystem eller som Ola Sjöberg udlægger det; et "ny-gammelt" regime idet man her vendte tilbage til principperne, som oprindeligt lå i Saltsjöbadsaftalen fra 1938 (Sjöberg 2015:3) og dermed væk fra den konfliktfyldte periode 1975-1997. Hermed var der også (gen)introduceret en vis decentralisering i aftalesystemet, som imødekom arbejdsgivernes ønsker. I Danmark gennemførte parterne en mere udramatisk men ikke desto mindre gennemgribende forandring af aftalesystemet, da LO og Dansk Arbejdsgiverforening mister deres direkte roller i overenskomstfornyelsen – de afgørende forhandlinger foregår nu på brancheniveau med industrien i spidsen og spørgsmål om især løn og arbejdstidstilrettelæggelse bliver successivt lagt ud på virksomhedsniveauet op gennem 1990'erne. Også de finske arbejdsgivere formulerer målsætningen om øget fleksibilitet og i relation hertil en decentralisering af forhandlingerne, hvilket skulle kunne åbne for lokale og individuelle forhandlinger om løn og vilkår (Sippola 2015:5). Samme formuleringer kommer også fra norske arbejdsgivere, omend noget senere. Under alle omstændigheder får man ikke samme gennemslag af decentrale forhandlinger på især industriens område i Norge og Finland, som vi ser det i Sverige og mest af alt i Danmark (Andersen et al. 2014).

Det hører med til denne udvikling i de fire store nordiske lande, at den solidariske lønpolitik bliver trængt i baggrunden. Den forsvinder ikke, især ikke i Sverige, men denne fordelingspolitiske tilgang til løndannelsen bliver fortrængt af det forstærkede fokus på konkurrenceevne og fleksibilitet, hvor eventuelle lønstigninger bliver sat i en mere direkte sammenhæng med virksomhedernes indtjening. Udgangspunktet for dette er, som

vist i det foregående afsnit, at eksportindustrien mere entydigt er blevet "frontfag", "spydspids" eller "sætter mærket" som det siges i henholdsvis Norge, Danmark og Sverige. Eksportindustrien skal dermed lægge linjen for den samlede løn- og omkostningsudvikling i de kollektive aftaler. Hermed bliver løn- og omkostningsudviklingen i overenskomstaftalerne sat i et meget direkte forhold til produktivitetsudvikling og indtjening i virksomhederne. Det er på denne baggrund, at sådanne forhandlinger kan karakteriseres som *produktivitetsforhandlinger*. Det hører med til billedet, at i denne periode – altså 1990-2010 – lykkedes det generelt de faglige organisationer at sikre reallønsstigninger samt jobvækst og dermed reduceret ledighed. En generelt gunstig økonomisk udvikling er givet en af forudsætningerne for dette, hvorfor det også hører med at finanskrisen i 2008 markerede en (foreløbig) afslutning på dette.

Ud over at reallønnen blev sikret og at beskæftigelsen generelt udviklede sig positivt, så er perioden 1990-2010 også kendetegnet ved, at en række emner, som ikke i snæver forstand omhandler løn- og ansættelsesvilkår, men snarere kan kaldes *velfærdsemner* kom på dagsordenen. Det drejer sig om spørgsmål om arbejdsmarkedspension, a-kasser, uddannelse, løn under sygdom og barsel mv. Her er altså tale om spørgsmål som kun i et begrænset, men varierende omfang på tværs af de nordiske lande, bliver forhandlet direkte mellem arbejdsmarkedets parter. Der er i højere grad tale om spørgsmål, der har været genstand for trepartsforhandlinger. I nogle tilfælde er her tale om spørgsmål, hvor arbejdsmarkedets parter ikke har været inddraget i den politiske beslutningsproces, mens de i andre er blevet inddraget. Hermed også sagt at her har vi et mere sammensat billede af, hvordan udviklingen har været dels internt i de enkelte nordiske lande, dels på tværs af de nordiske grænser.

Arbejdsmarkedspensionerne blev i Danmark iværksat i de kollektive overenskomster og kun her – der kom ingen opfølgende lovgivning. Det kan ses som en af de gevinster fagbevægelsen fik i forhandlingerne om øget fleksibilitet til arbejdsgiverne. I perioden er der også gennemført pensionsreformer i de øvrige nordiske lande, men her bygger de først og fremmest på lovgivningsinitiativer (Dølvik et al. 2014) I Norge er der et lovkrav om virksomhedsbaseret pensionsopsparing, men der har været en stadig diskussion om udformningen af pensionsordningerne og

herunder eventuelt at få dem lagt ind i overenskomsterne (Alsos/Neergaard 2015:12). Revision af a-kasselovgivning gav i perioden alvorlige tilbageslag for fagbevægelsen i Sverige og Danmark i henholdsvis 2007 og 2010, da det har ført til ikke bare forringede vilkår for medlemmerne af a-kasserne, men også ramt fagforeningerne på medlemstallet, idet sammenkoblingen af fagforening og a-kasse i disse to "Ghent-lande" har været med til at sikre en høj organisationsgrad. Dette skete vel at mærke ved lovgivningsinitiativer, hvor arbejdsmarkedets parter ikke blev inddraget i beslutningsprocessen (Berglund/Esser 2014, Pedersen/Andersen 2014).

Ret til videre- og efteruddannelse, løn under sygdom og barsel mv er områder, der på forskellig vis er blevet udbygget i de enkelte nordiske lande i denne periode. Ofte er der her tale om et samspil mellem kollektive aftaler og lovregulering. Ofte vil ret til sygedagpenge, forældreorlov mv. være fastlagt i lovgivning, men at de kollektive aftaler bygger ovenpå og udvider rettighederne, som det fx er tilfældet i Norge (Alsos/Neergaard 2015:6). Island udgør her umiddelbart en særlig case, da arbejdsmarkedet parter spiller en ganske omfattende rolle på en række centrale velfærdsområder. Den faglige hovedorganisation ASÍ har under sloganet *Welfare for all* understreget, at man betragter arbejdsmarkeds- og velfærdsstatssystem som tæt sammenvævede størrelser. Mere konkret driver man i fællesskab med arbejdsgiverne i SA arbejdsmarkedspensionssystemet og ejer i fællesskab med arbejdsgiverne og en række myndigheder *The Education and Training Service Centre (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins)*. Desuden diskuterer parterne muligheden for at (gen)over tage a-kasserne og de tilknyttede aktiveringsinstitutioner (Ólafsdóttir 2015:14-15).

### 3.3. Åbne markeder og presset på aftalerne 2010- 2015

Selvom det er tvivlsomt, om vi er på vej ind i en ny fase her halvejs inde i 2010'erne, så mener vi alligevel, at der har rejst sig en række spørgsmål, der gør det meningsfyldt at udfolde, hvad der kendetegner de forandringer, vi har set i de seneste år og herunder også fremhæve, at de ikke er lige entydige i de enkelte nordiske lande.

Et af udgangspunkterne er her finanskrisen i 2008. Norge og til dels Sverige kom gennem krisen uden alvorlige økonomiske og beskæftigelsesmæssige konsekvenser. Det samme kan ikke

siges om Island og til dels heller ikke om Finland og Danmark. I skrivende stund er det særligt Finland, der er ramt af problemer, men generelt dækker det over, at økonomisk vækst og stigning i beskæftigelsen kun går langsomt og at der er uvished om, om hvor solidt et opsving vi kan forvente her syv år efter krisen ramte. Det rejser spørgsmålet om man i lavvækstøkonomier kan fastholde målsætninger om reallønsvækst og høj beskæftigelse for alle grupper på arbejdsmarkedet? Eller vil vi se en større økonomisk ulighed, fordi det ikke er alle grupper på arbejdsmarkedet, der vil kunne fastholde reallønstigninger og høj beskæftigelse?

Et andet udgangspunkt er udvidelserne af EU i 2004 og senere med Øst- og Centraleuropæiske stater. Dette har udløst en arbejdsmigration til de nordiske lande, som er klart større end forventet og selvom denne arbejdskraft givetvis er blevet delvist velintegreret på de nordiske arbejdsmarkeder, opstår der til stadighed sager om lave lønninger og arbejdsvilkår, der ikke lever op til gældende regulering. Det knytter sig særligt til udlændinge, der arbejder midlertidigt i de nordiske lande og det rammer særligt brancher som landbrug, rengøring, hotel og restauration, bygge- og anlæg samt vejtransport. Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt der er ved at danne sig et todelt arbejdsmarked i de nordiske lande. Det vil sige dels et velreguleret arbejdsmarked kendetegnet ved overenskomster og arbejdsmarkedsorganisationernes tilstedeværelse og hvor vi finder langt størstedelen af lønmodtagerne. Dels et overvejende ureguleret arbejdsmarked som kun til dels er overenskomstdækket, eller hvor måske kun dele af overenskomstreguleringen respekteres, og hvor arbejdsmarkedsorganisationerne er fraværende samtidig med at det er udenlandske arbejdstagere, som er beskæftiget her.

Et tredje udgangspunkt er, hvad der er sket i Finland siden september 2015. Begrundet i nødvendigheden af at skabe en umiddelbar forbedring af konkurrenceevnen lagde den finske regering en række vidtgående reformforslag frem. Det omhandler bl.a. at fjerne tillæg for søgne-helligdagsbetaling, fjerne to helligdage, beskære overtidsbetaling og introduktion af en karenperiode for udbetaling sygedagpenge. De dominerende finske fagforeninger Akava, SAK, and STTK anklager regeringen for at bryde med princippet om aftalefrihed mellem arbejdsmarkedets parter, når de på denne måde går ind og lægger et loft

for, hvad parterne kan aftale. På denne baggrund påpeger fagforeningerne, at lovforslagene direkte underminerer traditionelle værdier, som ellers har ligget i den finske forhandlingskultur (Sippola 2015). Det er stadig uklart, hvilke lovinitiativer, der faktisk vil blive gennemført. Sippola betoner, at regeringen senest har virket usikker på, hvilken kurs, der skulle lægges. Senest har EK besluttet at ændre sine vedtægter for at blive fri for forhandlinger på hovedorganisationsniveau og dermed decentralisere forhandlinger til branche- og virksomhedsniveau. En strategi, der minder om SAF's beslutning i Sverige i 1990, og som vil fjerne grundlaget for TUPO-systemet. Uagtet denne udvikling rejser der sig et mere generelt spørgsmål, om vi i de kommende år også i andre nordiske lande vil kunne opleve, at regeringer ser sig nødsaget til at gribe ind i aftaleforhold for at sikre en hurtig forbedring i konkurrenceevnen?

### 3.4. Mål og værdier 1995 - 2015

Vi har i dette afsnit spurgt ind til, hvad vi kan sige om mål og værdier i de kollektive aftaler samt trepartsaftaler i perioden 1995 – 2015. Med dette afsæt har vi dels søgt at belyse, om der sker ændringer i mål og værdier gennem perioden eller om de modsat er uforandrede? Dels har vi også spurgt ind til mål og værdier på tværs af de enkelte nordiske lande – er mål og værdier ens eller er der forskelle?

Som det fremgår – også i opbygningen af afsnittet – så er det mest markante træk, at der sker ændringer måske ikke så meget i mål og værdier i sig selv, men måske snarere i hvordan man fortolker og udmønter mål og værdier i den konkret forhandlingssammenhæng gennem perioden. Og det sker vel at mærke i alle de nordiske lande. Vi har forsøgt at illustrere dette ved at dele afsnittet op i tre perioder (1) Solidarisk lønpolitik og øget konkurrenceevne (1960-1980), (2) Produktivitets- og velfærdsforhandlinger (1990-2010) og (3) Åbne markeder og presset på aftalerne (2010- 2015). Det skal nok en gang understreges, at denne opdeling ikke betyder, at bestemte tematikker kun optræder i den nævnte periode. Fx er solidarisk lønpolitik også et tema, vi kan genfinde i de senere år, men det har en anderledes tilbagetrækken plads i det samlede billede af mål og værdier – også blandt de faglige organisationer.

Som antydnet ovenfor kan den samlede undersøgte periode ses som udtryk for, hvordan mål og værdier blandt parterne på arbejdsmarkedet

tolkes og kommer til udtryk i en periode, hvor omverdensbetingelserne forandrer sig markant. Politiske forandringer og heraf følgende åbne markeder har skabt en anderledes intens international konkurrence, hvilket har konsekvenser for vækst og jobskabelse. Det er også på sigende, at hvor aftalerelationen mellem arbejdsmarkedets parter gennem historien i høj grad har været præget af, at lønmodtagerne – det vil sige fagforeningerne – har stillet krav til arbejdsgiverne, så har det i de seneste årtier i vid udstrækning været arbejdsgiverne, som har stillet krav. Traditionelt har fagforeningerne stillet krav om naturligvis lønforbedringer, men derudover reduktion af arbejdstid, mere ferie etc. Lønmodtagerne er ikke holdt op med at stille krav, men arbejdsgivernes fleksibilitetsdagsorden har betydet, at de på en anderledes offensiv vis har ønsket en mere decentral forhandling, tilpasning af løn – evt. på individuel basis – og arbejdstid samt en række andre forhold. Baggrunden for denne ændring er nok ikke et skred i de mål og værdier, der ligger hos arbejdsgiverne, men netop snarere udtryk for, at vilkårene for at drive virksomhed og her særligt – men ikke kun – eksportvirksomhed har ændret sig.

Der er også forskelle i de mål og værdier, der har ligget i forhandlingerne i de enkelte nordiske lande, men det er ikke det som først og fremmest springer i øjnene, når man kigger hen over de sidste to årtier. Den solidariske lønpolitik og ikke mindst lige løn mellem mænd og kvinder har ligget højere oppe på forhandlingsdagsordenen i Sverige end i de øvrige nordiske lande. Men overordnet fremstår mål og værdier hos arbejdsmarkedsorganisationerne i de nordiske lande som grundlæggende identiske.

#### 4. Konklusion

Konferencen har sat fokus på de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller og forsøgt at svare på to sammenhængende forskningsspørgsmål:

- *Landenes foretrukne reguleringsform, når det gælder løn- og arbejdsvilkår:*  
Kollektive aftaler, trepartsaftaler og/eller lovgivning?
- *De mål og værdier, som arbejdsmarkedets parter og lovgiverne har forsøgt at realisere gennem de kollektive aftaler eller lovgivning/trepartsaftaler:*

Forhandlingsautonomi, lighed, solidaritet, li-

geløn, uddannelse/opkvalificering, pension, ferie, produktivitet, effektivitet, fleksibilitet og konkurrenceevne?

De fem landerapporter har hver for sig givet de landespecifikke svar på de to forskningsspørgsmål, og når vi som i denne afsluttende rapport går på tværs og forsøger at lave en sammenfattende og konkluderende analyse, viser det sig, at der er både forskelle og ligheder i dels den praktiserede reguleringsformer, dels de underliggende, efterstræbte mål og værdier.

Danmark og Sverige har historisk og i den analyserede periode fra 1990 til 2015 lagt mest vægt på den voluntaristiske aftaleindgåelse i form af kollektive overenskomster og tilsvarende mindre vægt på trepartssamarbejde og lovregulering. Omvendt har trepartsaftaler og lovgivning - ved siden af de bilaterale partsaftaler – fyldt mere i arbejdsmarkedsreguleringen Island, Norge og Finland. De sidstnævnte tre lande almengør alle, om end i varierende omfang og på forskellig vis, indgåede kollektive overenskomster, hvilket specielt i Norge er vigtigt på grund af en lav overenskomstdækning og organiseringsgrad i den private sektor.

Alle fem nordiske lande er relativt små åbne økonomier, som er dybt afhængige af deres eksporterende og importkonkurrerende virksomheders konkurrenceevne. Presset fra globaliseringen og internationaliseringen af verdensøkonomien har derfor haft som konsekvens, at landenes reguleringsformer har det fællestreæk, at de skal sikre en tilstrækkelig national konkurrencekraft, som finansieringsgrundlag for de velfærdsstater, der også er et kendetegn ved de nordiske lande. Derfor skal de forskellige reguleringsmodeller alle sikre, at det bliver de konkurrenceudsatte sektors løn- og omkostningsudvikling, der er normsættende for hele det øvrige arbejdsmarked. 'Frontfagsmodellen' i Norge, industriens aftaler i Danmark og Sverige og de indkomstpolitiske aftaler og trepartsaftaler/lovgivning i Norge, Finland og Island har alle til formål at sikre, at de konkurrerende sektorer er lønnormerende og dermed sørger for lønmoderation i hele økonomien. Målene er derfor fælles, men der er variation i reguleringsformerne, som også hænger sammen med landenes forskellige organiseringsprocenter og overenskomstdækning. Vores tværgående analyse viser samtidigt, at mixet af reguleringsformer ingenlunde er statisk, men også afspejler

forskellige interesser hos arbejdsmarkedets parter, magtrelationerne mellem parterne og politiske kampe mellem arbejdsmarkedets parter og skiftende regeringer.

Den tværgående analyse viser også, at de nordiske landes parter – både når det gælder velfærds- og arbejdsmarkedsmodellerne – har efterspurgt et fælles værdisæt. De nordiske fagbevægelser har alle som et overordnet mål haft reallønsfremgang og en solidarisk lønpolitik, forstået som en sammenpresset lønstruktur. Ligeløn mellem kønnene og ligebehandling af mænd og kvinder er et andet mål, sammen med lighed i alderdommen, social sikring og lighed gennem uddannelse til alle. Medborgerskabstanken var ligeledes været et fælles gods i de nordiske velfærdsstater, som er båret igennem historien af både fagbevægelsen og arbejderpartierne. Arbejdsgivernes fælles mål har været en acceptabel profit, der kunne sikre både et højt konkurrenceevneniveau og en rimelig forrentning af den investerede kapital. Parterne har således principielt haft modsatrettede interesser og værdier, som imidlertid historisk har kunnet forenes i alle de fem nordiske lande – særligt i højkonjunkturforløb, hvor dele af de stigende profitter kunne byttes med reallønsforbedringer og forbedringer af de sociale. Det, der historisk har fået denne byttehandel og ligning til at gå op, er fortløbende produktivetsforbedringer, skabt af en kombination af investeringer i ny teknologi og uddannelse af arbejdskraften, plus ændrede former for arbejdsorganisering og et tæt samarbejde mellem ledelsen og medarbejderne. Den sociale dialog mellem parterne er således en særlig nordisk værdi, en form for industriel demokrati, der også fremmer produktiviteten (Kristensen/Lilja 2011).

Men som vores analyse viser, har der været forskellige faser i de nordiske arbejdsmarkedsmodellers historie. De rene fordelingspolitiske mål og værdier havde størst gennemslagskraft i perioden fra 1960 til 1980, hvor den centrale forhandlingsmodel herskede, og der var et mere balanceret magtforhold mellem arbejdsmarkedets parter. Den forøgede internationale konkurrence i 1980'erne og 1990'erne betød imidlertid, at arbejdsgiverne skiftede præferencer i retning af decentralisering af hele organisations- og forhandlingsstrukturen. Virksomhederne efterspurgte øget fleksibilitet i deres arbejdskraftanvendelse og omkostningsstruktur, hvilket kun kunne realiseres gennem en forskydning af aftaleindgåelsen

til sektor- og virksomhedsniveauet. Denne fase har vi derfor kaldt for produktivets- og velfærdsforhandlingerne (fra 1990 – 2010), hvor de konkurrenceudsatte sektorer blev lønnormerende for løndannelsen i både resten af den private sektor og i den offentlige sektor. Perioden er også karakteriseret ved, at velfærdstemaer bliver bragt ind i overenskomstforhandlingerne og i forskellige treparts- og indkomstpolitiske aftaler. Det kunne dreje sig om pension, uddannelse, arbejdsløshedsdagpenge samt andre sociale goder, og den velfærdspolitiske dagsorden spiller derfor i denne periode sammen med indgåelsen af kollektive aftaler og lovregulering.

De økonomiske konjunkturer vender dramatisk i efteråret 2008 og får store konsekvenser for alle de nordiske lande. Island rammes hårdt af sin særlige finanskrise, og krisen slår også hårdt igenem i Danmark og Finland, men mindre i Norge og Sverige, der – som Island - delvis kan devaluere sig ud af krisen. Men magtrelationerne forskydes nu til fordel for arbejdsgiverne og deres mål og dagsorden. Voksende arbejdsløshed, faldende realløn og voksende ulighed bliver hverdag i specielt Island, Danmark og Finland og fokus er nu på konkurrenceforbedringer og fagbevægelsens fordelingspolitiske målsætninger og lighedsværdier kan ikke realiseres. Produktion og jobs flyttes i disse år ud af de nordiske lande, specielt lavtlønsjobs, der kun kræver korte uddannelser. De nordiske arbejdsmarkedsmodeller presses desuden af en voldsom arbejdsmigration fra Øst- og Centraleuropa efter EU's udvidelse i 2004 og dermed adgangen til det fælles arbejdsmarked fra disse stater. Specielt brancher som landbrug, gartnerier, hotel og restauration, transport og rengøring presses hårdt af lavtlønskonkurrence fra udenlandsk arbejdskraft, hvilket er med til at svække især den svenske og den danske fagbevægelses solidariske lighedsmålsætninger, da deres arbejdsmarkedsmodeller er åbne for social dumping på grund af den ufuldstændige overenskomstdækning og den manglende almengørelse af deres overenskomster. Samtidigt er de sociale velfærdsstatsordninger under pres af lovgivningsmagten, da man ønsker at reducere overførselsindkomsterne, nedbringe indkomstskatten og dermed på sigt lønomkostningerne.

De nordiske lande er langsomt på vej ud af den økonomiske krise, og det rejser spørgsmålet, om det er muligt at skabe mere balance mellem de mål, særligt solidaritet og konkurrenceevne,

som parterne efterstræber. De nordiske fagbevægelsers lighedsprægede målsætninger har været gennemgående igennem perioderne, men de økonomiske og politiske muligheder for at realisere dem er blevet markant forringede på grund af de ændrede geopolitiske og økonomiske konjunkturer. Tiden vil vise, om kravet om stigende produktivitet og en forøget konkurrence igen kan kombineres med stigende realløn for de fleste lønmodtager, en høj beskæftigelse samt sociale forbedringer.

## 5. Referencer

Alsos, K. og K. Neergaard (2015) *Norge samspill mellom tariffavtale og lovregulering i samspill*, Foreningen Norden 2015.

Andersen, S. K., Dølvik, J. E., & Ibsen, C. L. (2014). *De nordiske aftalemodeller i åbne markeder: udfordringer og perspektiver*. Oslo: Fafo.

Berglund, T. og I. Esser (2014) *Model i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030. Delrapport 8, Oslo: Fafo.

Due, J. J., & Madsen, J. S. (2015). *AMP og fremtidens pensionssystem: Det solide grundlag, der truer med at skride i det kommende tiår*. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. (FAOS Forskningsnotat; Nr. 144).

Due, J., J.S. Madsen, C.S. Jensen (1993) *Den danske model. En historisk-sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dølvik, J.E. (2009) "Building bridges: Nordic industrial relations in transitions", ss 49-83 i Magnusson, L., H. Jørgensen, J.E. Dølvik, *The Nordic approach to growth and welfare. European lessons to be learned?* Bruxelles: ETUI.

Dølvik, J.E. (2013) *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NordMod 2030. Delrapport 1. Oslo: Fafo.

Dølvik, J.E., T. Fløtten, J.M. Hippe, B. Jordfald (2014) *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* NordMod slutrapport. Oslo: Fafo.

Ibsen, C. L. (2014). 'Three approaches to coordinated bargaining: A case for power-based explanations'. *European Journal of Industrial Relations*, 21(1), 39-56.

Ibsen, F., C.L. Ibsen, S.K. Andersen (2015) *Den danske aftalemodel i samspill med lovregulering og trepartssamarbejde – fagbevægelsens og arbejdsgivernes mål og værdier*. Foreningen Norden 2015.

Kjellberg, A. (2009). "The Swedish Model of Industrial Relations: Self-Regulation and Combined Centralisation-Decentralisation", i Craig Phelan (red) *Trade Unionism since 1945: Towards a Global History*. Oxford: Peter Lang 2009, sid 155-198. Volume 1 (Western Europe, Eastern Europe, Africa and the Middle East).

Kristensen, PH & Lilja, K (red.) (2011). *Nordic Capitalisms and Globalization – New Forms of Economic Organization and Welfare Institutions*. Oxford: Oxford University Press

Ólafsdóttir, K. (2015) *A labor market crisis in the wake of an economic crisis. Country report: Iceland*. Foreningen Norden 2015.

Sippola, M. (2012) 'Local bargaining and codetermination: Finnish experience in comparative perspective', *European Journal of Industrial Relations* 18(1): 53-69.

Sippola, M. (2015) *Collective agreements versus legislation from the perspective of values: The case of Finland*. Foreningen Norden 2015.

Sjöberg, O. (2015) *Den svenska kollektivavtalsmodellen i förändring. Synen på decentralisering, jämställdhet och konsekvenser av det svenska EU-inträdet hos arbetsmarknadens parter*. Foreningen Norden 2015.





## De Nordiske Arbejdsmarkedsmodeller i Global Konkurrence

**Rapporten sætter fokus på de nordiske arbejdsmarkedsmodellers vægtning af partsaftaler versus lovgivning og deres værdimæssige fællesskab. Begrebet 'den nordiske model' dækker typisk over fællestræk ved de nordiske velfærdsstats- og arbejdsmarkedsmodeller, blandt andet knyttet til lighed, effektivitet, deltagelse/medborgerskab og en dialogbaseret beslutningskultur.**

Når det gælder de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller, er de bygget op omkring stærke organisationer på både lønmodtager- og arbejdsgiverside, med høje organisationsprocenter og stor legitimitet. De enkelte lande har udviklet forskellige forhandlings-, aftale- og konfliktløsningssystemer, men fælles for de nordiske lande er, at de i vid udstrækning har haft præferencer for indgåelsen af kollektive overenskomster i stedet for lovgivning, når det gælder regulering af løn- og arbejdsvilkår. De kollektive aftaler er dog historisk blevet suppleret med eller erstattet af lovgivning og trepartsaftaler, og det er derfor et åbent spørgsmål, om aftaleformen aktuelt er et dominerende fællestræk ved de nordiske arbejdsmarkedsmodeller.

Et andet og underbelyst forskningsspørgsmål er sammenhængen mellem partsaftalerne/lovgivningen og de mål og værdier, som parterne/lovgiverne ønsker at realisere. Kernen i de nordiske arbejdsmarkedsmodeller har historisk været en dialogbaseret beslutningskultur, men er det gældende i dag og hvilke andre mål og værdier har arbejdsmarkedets parter og lovgiverne forfulgt? Er der tale om et værdimæssigt fællesskab i de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller?

**Rapporten blev offentliggjort i forbindelse med et symposium på Aalborg Universitet den 3. december 2015 og udgør en del af de aktiviteter, der blev gennemført i forbindelse med den danske regerings formandskab for Nordisk Ministerråd 2015.**